

Denkbare Überraschungen: elf Entwicklungen, die Russlands Außenpolitik nehmen könnte

Fischer, Sabine (Ed.); Klein, Margarete (Ed.)

Veröffentlichungsversion / Published Version
Stellungnahme / comment

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Fischer, S., & Klein, M. (Hrsg.). (2016). *Denkbare Überraschungen: elf Entwicklungen, die Russlands Außenpolitik nehmen könnte* (SWP-Studie, S 15). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-47680-7>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Sabine Fischer / Margarete Klein (Hg.)

Denkbare Überraschungen

Elf Entwicklungen, die Russlands Außenpolitik nehmen könnte

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in
Auszügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
der SWP gestattet.

SWP-Studien unterliegen
einem Begutachtungsverfah-
ren durch Fachkolleginnen
und -kollegen und durch die
Institutsleitung (*peer review*).
Sie geben die Auffassung
der Autoren und Autorinnen
wieder.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, Berlin, 2016

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

5 Einleitung: Denkbare Überraschungen in der russischen Außenpolitik

Sabine Fischer / Margarete Klein

I. EU-Europa

15 **Rechtsruck in Paris: Der Kreml und die französischen Wahlen**

Liana Fix / Ronja Kempin

20 **Russland lanciert eine facettenreiche Kampagne zur Diskreditierung Deutschlands**

Susan Stewart

II. Andere Regionen

27 **Russland stellt Serbien vor die Wahl: Satellit oder Faustpfand**

Dušan Reljić

33 **Durchbruch im Kurilen-Streit zwischen Japan und Russland**

Alexandra Sakaki

39 **Russland löst die USA als Sicherheitspartner des Irak ab**

Azadeh Zamirirad

III. Internet, Energie und Sicherheit

47 **Das EurasiaNet – oder wie das Internet zerbrach**

Marcel Dickow

52 **Russlands Rückzug aus der nuklearen Rüstungskontrolle**

Oliver Meier

57 **Das Gazprom-Exportmonopol fällt**

Kirsten Westphal

IV. Eurasien

65 **Konfrontation im »Hinterhof«: Russland greift militärisch in Kasachstan und Tadschikistan ein**

Sebastian Schiek

71 **»Republik Ossetien – Alania«: Zusammenschluss Nord- und Süd- ossetiens in der Russischen Föderation**

Franziska Smolnik

80 **Russland nach den Duma-Wahlen: Reformorientierte Regierung und nationalistische Außenpolitik**

Sabine Fischer / Margarete Klein

Anhang

85 Abkürzungen

86 Die Autorinnen und Autoren

Einleitung: Denkbare Überraschungen in der russischen Außenpolitik

Sabine Fischer / Margarete Klein

Die Außenpolitik Russlands hat seit 2013 zahlreiche unerwartete Wendungen genommen. Entwicklungen und Ereignisse wie die Annexion der Krim, die militärische Intervention im Syrien-Konflikt, die rapide Verschlechterung der Beziehungen zur Türkei oder die Instrumentalisierung des »Falls Lisa F.« gegen die deutsche Bundesregierung haben die meisten westlichen Experten/innen und Entscheidungsträger/innen überrascht. Moskau scheint seine Unberechenbarkeit taktisch einzusetzen, um auf der Handlungsebene die Offensive übernehmen zu können. Dabei geht die russische Führung erhebliche Risiken ein, die auch für europäische und internationale Sicherheit unabsehbare Folgen haben können. Schwer abzuschätzen ist Russlands Handeln in der Außenpolitik auch deshalb, weil die entsprechenden Entscheidungsprozesse intransparent sind und darüber keine offene Debatte im Land stattfindet. Zugleich sind die Verfahren zur politischen Beschlussfassung zentralisiert und monopolisiert. Daher ist die Moskauer Führung in der Lage, schnell zu agieren, ohne dass sie sich mit internationalen Partnern abstimmen oder demokratische Prozeduren und innenpolitische Bedenken berücksichtigen müsste.

Dies bedeutet jedoch nicht, dass sich deutsche und europäische Politik nicht besser vorbereiten kann. Die vorliegende Studie identifiziert auf Basis wissenschaftlicher Analyse denkbare Überraschungen in der russischen Außenpolitik und erweitert so unser Denken über das Handeln der politischen Führung in Moskau.

Zum Projekt

Rückblickend wird deutlich, dass die Ereignisse in der Ukraine oder in Syrien nicht aus dem Nichts kamen. Vielmehr lagen ihnen Entwicklungen zugrunde, die sich über einen längeren Zeitraum abgezeichnet hatten, die aber weder von Experten/innen noch von politischen Akteuren in Deutschland, der EU oder auch Russland ausreichend wahrgenommen wurden. Die oben erwähnte Intransparenz politischer Prozesse in Russland ist ein Grund für diese Blindheit. Wichtige Ursachen des Problems liegen jedoch ebenso auf westlicher Seite. Die Osteuropa-Expertise wurde in der EU während der vergangenen Jahre auf institutioneller Ebene systematisch abgebaut. Unter diesen Bedingungen ist es unmöglich, die politischen Prozesse in Russland und der gesamten Region intensiv zu beobachten. Doch auch politische Konjunkturen spielen eine große Rolle, wenn es darum geht, welche Themen die Aufmerksamkeit sowohl von Experten/innen als auch von politischen Entscheidungsträgern/innen gewinnen. In die Zeit

(Fortsetzung S. 7)

**Wissenschaftlich angeleitete Vorausschau:
Konzeptioneller Hintergrund und methodisches Vorgehen**

Lars Brozus

Im SWP-Verständnis bezeichnet wissenschaftlich angeleitete Vorausschau ein Verfahren, das darauf ausgerichtet ist, denkbare zukünftige Ereignisse und Entwicklungen zu analysieren, die außen- und sicherheitspolitisch relevant sind. Dabei handelt es sich nicht um Prognosen, denn selbstverständlich können wir nicht vorhersagen, was passieren wird. Es ist wohl eher unwahrscheinlich, dass künftige Entwicklungen und Ereignisse genau so ablaufen werden, wie in den Beiträgen geschildert. Wir können aber auf Szenarien aufmerksam machen, die – sofern sie eintreten – von hohem politischen Interesse für Deutschland und die EU sind. Eine vorausschauende Außenpolitik sollte ihnen daher schon jetzt Beachtung schenken.

Gemeinsam ist allen Beiträgen die wissenschaftliche Sorgfalt der Argumentation. Da die Zukunft nicht vorhersagbar ist, gehen entsprechende Aussagen notwendigerweise mit hoher Unsicherheit einher. Die wissenschaftlich angeleitete Vorausschau dient dazu, diese Unsicherheit konzeptionell und methodisch so weit wie möglich in den Griff zu bekommen. Das bedeutet vor allem, die Ausgangsannahmen und Wirkungszusammenhänge, die das jeweils entworfene Szenario charakterisieren, nicht implizit zu lassen, sondern explizit offenzulegen. Diese Transparenz ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass die Ausgangs- und Wirkungsannahmen nachgeprüft und problematisiert werden können. Sie ist ein wichtiger Prüfstein, um sorgfältiges Vorausschauen von spekulativem Rätselraten zu unterscheiden.

Transparenz ist auch aus einem anderen Grund wichtig. Die entworfenen Situationen sind ein Beitrag dazu, das »Universum denkbarer Möglichkeiten« für politisches Handeln auszuleuchten.^a Dabei ist es unvermeidlich, dass sie dieses Universum gleichzeitig formen, denn die Analysten treffen eine Auswahl unter allen denkbaren Faktoren, Variablen, Trends oder Einflüssen. Sie konzentrieren sich dabei auf jene Faktoren, die für ihre Analyse wichtig sind, und vernachlässigen andere.

Für die Leserinnen und Leser bedeutet dies, dass sie mit einem vorgeprägten Bild der Zukunft konfrontiert werden, das ihre Sicht auf künftige Entwicklungen beeinflusst. Umso wichtiger ist das wissenschaftlich reflektierte Vorgehen beim Entwurf der Situationen, damit nachvollziehbar bleibt, welche Faktoren aus welchen Gründen berücksichtigt wurden.

^a »[C]urrent and future political choices can (and must) be made from a wide universe of possibilities and not from an overdetermined past that permits only one inevitable divisive response.« Philip E. Tetlock/Geoffrey Parker, »Counterfactual Thought Experiments: Why We Can't Live without Them & How We Must Learn to Live with Them«, in: Philip E. Tetlock/Richard Ned Lebow/Geoffrey Parker (Hg.), *Unmaking the West: »What If« Scenarios that Rewrite World History*, Ann Arbor 2006, S. 14–44 (27).

Wissenschaftlich angeleitete Vorausschau (Forts.)

Die wissenschaftliche Qualität der Beiträge wird durch einen mehrstufigen, rigorosen Auswahl- und Begutachtungsprozess gewährleistet. Zunächst wurden institutsweit Ideenskizzen eingeworben, die sich unter dem Leitthema »Denkbare Überraschungen in der russischen Außenpolitik« mit drei konkreten Fragen auseinandersetzen sollten: 1. Was könnte passieren? 2. Warum könnte es passieren? 3. Was würde dies für deutsche bzw. europäische Politik bedeuten? Die eingereichten Ideenskizzen wurden in zwei Workshops debattiert, von denen der erste institutsintern war, während der zweite mit externer Beteiligung stattfand. Für die Diskussion der Skizzen waren drei Kriterien maßgeblich: 1. Konsistenz der Ausarbeitung, 2. Plausibilität der Argumentation, 3. Originalität & Relevanz des Beitrags. Die Eintrittswahrscheinlichkeit des jeweiligen Szenarios spielte bei der Beurteilung der Ideenskizzen hingegen keine Rolle.

Im Anschluss an die Workshops wurden die Entwürfe weiter ausgearbeitet. Schließlich durchliefen sie zwei schriftliche Begutachtungsrunden, zunächst durch die Herausgeberinnen, nachfolgend durch die Institutsleitung. Am Ende dieses aufwendigen Prozesses stehen die in dieser Sammelstudie versammelten Beiträge.

zwischen dem russisch-georgischen Krieg im August 2008 und der Annexion der Krim im März 2014 fielen die EU-interne Finanz- und Institutionenkrise sowie der Arabische Frühling. Diese Großereignisse verdrängten Osteuropa so sehr aus der öffentlichen und politischen Wahrnehmung, dass zunehmende Spannungen im russisch-westlichen Verhältnis erst sehr spät – zu spät – wahrgenommen wurden. Außerdem saßen die deutsche und die EU-Politik häufig Illusionen und Fehlwahrnehmungen auf. Die »Farbrevolutionen« der 2000er Jahre im postsowjetischen Raum etwa wurden schablonenhaft entlang der Unterscheidung zwischen demokratisch vs. undemokratisch und pro-westlich vs. pro-russisch interpretiert. Dies führte zu einer Politik, die es nicht vermochte, differenziert auf die Problemlagen in den einzelnen Staaten der Region zu reagieren. Die Selbstbeschreibung als transformative Friedensmacht machte die EU und mit ihr Deutschland blind für die Tatsache, dass man immer tiefer in die geopolitischen Spannungen in Osteuropa hineinglitt. Schließlich war die EU wegen interner Zerwürfnisse hinsichtlich des Kurses gegenüber Russland lange nicht in der Lage, eine proaktive und konsistente Politik für die Region zu entwickeln.

Wir behandeln in dieser Studie elf Situationen, die in unterschiedlichen Regionen und Politikfeldern während der kommenden Jahre eintreten *könnten*. Dabei erheben wir nicht den Anspruch, ein bestimmtes Geschehen zu prognostizieren oder die Zukunft vorherzusagen. Vielmehr nutzen die Autoren/innen ihre wissenschaftliche Expertise, um bestehende Trends

sichtbar zu machen und in die Zukunft zu extrapolieren. Es geht also nicht darum, sich Situationen *auszudenken*, sondern darum, bereits existierende Strukturen und Entwicklungen *weiterzudenken*. Insofern beschäftigen wir uns, ähnlich wie in den SWP-Foresight-Studien, mit »grauen Schwänen« – das heißt mit »krisenhafte[n] Entwicklungen [...], die sich über einen längeren Zeitraum abzeichnen, ohne dass sie politisch mit angemessener Priorität bearbeitet werden«.¹ Damit haben die präsentierten Situationen eine gewisse Wahrscheinlichkeit, ohne dass sich sagen lässt, ob sie tatsächlich eintreten werden – und wenn ja, ob in der hier beschriebenen Form. Die entworfenen Szenarien sind auch untereinander nicht zwingend kohärent, da es sich ja um »mögliche Zukünfte« handelt.

Thematische Übersicht der Beiträge

EU-Europa: Die beiden Beiträge dieses Themenblocks antizipieren, dass Moskau weiterhin Einfluss auf Politik und Gesellschaft einzelner EU-Mitgliedsstaaten nehmen wird. Liana Fix und Ronja Kempin beschreiben, wie Russland bei den französischen Präsidentschafts- und Parlamentswahlen 2017 den Front National unterstützt. In dem von Susan Stewart entworfenen Szenario setzt Moskau auf eine Mischung aus Diffamierung und Subversion, um die Bundesregierung gezielt in Verruf zu bringen und eine Änderung der deutschen Russland-Politik zu erwirken. Die Autorinnen konstatieren eine massive Gefahr für den Zusammenhalt der EU. Moskau habe ein starkes Interesse daran, die Union zu schwächen. In den Beiträgen werden mögliche Einfallstore für russische Einflussnahme identifiziert; sie entstehen vor allem durch strukturelle Schwächen der jeweiligen politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Systeme. An diesen gilt es zu arbeiten, sollen die Staaten und Gesellschaften der EU von innen heraus gegen solche Einwirkung geschützt werden.

Andere Regionen: Hier lässt zunächst Dušan Reljić den Kreml gegenüber Serbien damit drohen, im VN-Sicherheitsrat sein bisheriges Veto gegen die Anerkennung des Kosovo aufzugeben, sollte sich die Annäherung zwischen Belgrad und Brüssel fortsetzen. Im Beitrag Alexandra Sakakis legen Russland und Japan ihren Streit um die südlichen Kurilen bei und schließen einen Friedensvertrag. Azadeh Zamirad beschreibt, wie Russland ein Sicherheitsabkommen mit dem Irak vereinbart und dadurch einen Einflusskorridor etabliert, der von Syrien bis nach Iran reicht. In allen drei Beiträgen sieht Moskau sich mit außenpolitischen Herausforderungen konfrontiert. Während es im Falle Serbiens und Japans vor allem darum geht, Einfluss und Handlungsspielräume zu wahren, nutzt Russland bei Azadeh Zamirad ein sich öffnendes Gelegenheitsfenster, um seine Position im Nahen und Mittleren Osten auszubauen. Aus westlicher Sicht sind die möglichen Folgen dieser Situationen nicht zwingend negativ und destabilisierend; vielmehr bieten sie auch Optionen für Kooperation.

¹ Lars Brozus (Hg.), *Unerwartet, überraschend, ungeplant. Zugespitzte Situationen in der internationalen Politik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2015 (SWP-Studie 20/2015), S. 5.

Internet, Energie und Sicherheit: Marcel Dickow beschreibt, wie Russland und China sich vom Internet abkoppeln und ein eigenes »EurasiaNet« gründen. Oliver Meier führt aus, wie Moskau in Reaktion auf die Raketenabwehrpläne der Nato damit droht, den INF-Vertrag zu kündigen und Mittelstreckenraketen in Europa zu stationieren. Bei Kirsten Westphal fällt das Exportmonopol von Gazprom. Dadurch werden – wie von der EU lange angestrebt – die Transitwege zur Gasausfuhr liberalisiert, zugleich aber können russische Exporteure größere Marktanteile in Europa erschließen. Die drei hier behandelten Politikfelder stehen im russischen Kontext stark unter dem Primat der Sicherheitspolitik. Während Moskau in den Situationen von Marcel Dickow und Oliver Meier unter diesem Primat konfrontativ vorgeht, setzt sich bei Kirsten Westphal im Energiebereich unter bestimmten Bedingungen ökonomische Rationalität durch. Daraus könnte sich aus westlicher Perspektive ein Möglichkeitsfenster für Kooperation ergeben.

Eurasien: Hier führt zunächst Sebastian Schiek aus, wie Russland militärisch in innenpolitische Konflikte Kasachstans und Tadschikistans eingreift und sich dabei mit erheblichen Widerständen konfrontiert sieht. Bei Franziska Smolnik spitzen sich die Beziehungen zwischen Russland und Georgien abermals zu, woraufhin Moskau es zulässt, dass Südossetien der Russischen Föderation beitrifft und die »Republik Ossetien – Alania« gegründet wird. In beiden Beiträgen handelt Russland mit dem Ziel, einen Einflussverlust im postsowjetischen Raum zu verhindern. Moskau geht dabei hohe Risiken ein und gerät vor allem in Zentralasien in eine schwer kontrollierbare Lage. Sabine Fischer und Margarete Klein führen die russische Innen- und Außenpolitik zusammen: Nach der Ernennung Alexej Kudrins zum neuen Premierminister Anfang 2017 erhält die EU zunehmend ambivalente außenpolitische Signale aus Moskau. Diese könnten einer bewussten Arbeitsteilung entspringen – oder aber einem Konflikt zwischen verschiedenen Elitefraktionen.

Schlussfolgerungen

Die hier versammelten Beiträge lassen vier Faktoren erkennen, die Russlands Außenpolitik prägen und die beobachtet werden müssen, damit sich überraschende Wendungen wenn nicht prognostizieren, so doch antizipieren lassen.

Interessen und Wahrnehmungen: Die russische Führung formuliert als oberste außenpolitische Priorität die Herstellung einer »auf internationalem Recht, Gleichberechtigung, gegenseitigem Respekt und Wahrung staatlicher Souveränität beruhenden neuen Weltordnung«.² Sie schreibt Russland in dieser Ordnung die Rolle einer eigenständigen Großmacht zu, die Gestaltungsansprüche auf regionaler (eurasischer) wie internationaler Ebene hat. »Großmacht« definiert sich im russischen Diskurs über zwei Kri-

² Official Website of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, »Concept of the Foreign Policy of the Russian Federation«, 12.2.2013, <http://archive.mid.ru/brp_4.nsf/0/76389FEC168189ED44257B2E0039B16D> (Zugriff am 15.2.2016).

terien. Zum einen muss Russland in der Lage sein, den USA auf Augenhöhe zu begegnen und – gemeinsam mit gleichgesinnten Akteuren – die amerikanisch geführte unilaterale Weltordnung durch eine multipolare zu ersetzen. Andere westliche Akteure, wie Nato oder EU, handeln nach dieser Wahrnehmung nicht eigenständig, sondern angeleitet vom Hegemon USA. Zum anderen beansprucht Russland das Territorium der ehemaligen Sowjetunion als Interessensphäre, in der Moskau die Regeln setzt und externe Akteure eine untergeordnete Rolle spielen. Innerhalb dieses konzeptionellen Rahmens entfalten sich in unterschiedlichen Regionen und Politikfeldern die konkreten russischen Interessen. Diese müssen kontinuierlich beobachtet und auf graduelle Veränderungen oder Zuspitzungen geprüft werden.

Instrumente: Der Instrumentenkasten der russischen Außenpolitik hat sich in den vergangenen Jahren immer weiter entwickelt und ausdifferenziert. Er enthält heute verbesserte militärische Fähigkeiten, daneben aber auch eine Vielzahl »weicher« Werkzeuge – wie zum Beispiel orchestrierte Desinformationskampagnen in traditionellen Massenmedien und sozialen Online-Netzwerken, Instrumentalisierung ethnischer Minderheiten, Nutzung zivilgesellschaftlicher Organisationen, wirtschaftliche Kooperation oder wirtschaftlicher Druck. Um Moskaus Handlungsfähigkeit realistisch einschätzen zu können, ist eine regelmäßige Bestandsaufnahme dieses Instrumentenkastens nötig – soweit die Intransparenz des politischen Systems in Russland dies erlaubt. Eine Analyse von Kontinuität und Wandel der russischen Interessen und Wahrnehmungen ermöglicht zudem Rückschlüsse, ob und in welcher Form Moskau bereit ist, seine außenpolitischen Instrumente einzusetzen.

Interdependenzen/Vernetzung: Die empirische Erfahrung der vergangenen anderthalb Jahrzehnte zeigt, dass Russland sich in jenen Staaten und Regionen intensiver engagiert, mit denen es in enger Interdependenz steht. Auch die Beiträge der vorliegenden Studie weisen auf diese strukturelle Eigenschaft russischer Außenpolitik hin. Ein Staat wird durch den Wandel in einem anderen Staat oder einer anderen Region umso vielfältiger in seinen Interessen berührt, je stärker er mit diesem bzw. dieser vernetzt ist. Vernetzung kann dabei in zwei Richtungen wirken. Einerseits kann sie zu Gewinnen an Wohlstand und Sicherheit führen. Andererseits ergeben sich durch Interdependenz auch Verwundbarkeiten und Anknüpfungspunkte, die anderen Staaten negative Einflussnahme ermöglichen. Russische Außenpolitik entwickelt sich in diesem Sinne in konzentrischen Kreisen: Einsatz- und Risikobereitschaft sind am höchsten, wo es um die unmittelbare Nachbarschaft und Europa geht, und nehmen mit wachsender geographischer Entfernung sukzessive ab.

Gelegenheiten und Handlungszwänge: Schließlich hängt das Handeln Russlands stark davon ab, welche Entwicklungen sich in dem betreffenden Land, der Region oder dem Politikfeld vollziehen. Die russische Führung kann sich entweder unter Handlungszwang sehen und reagieren, weil sie ihre Interessen als unmittelbar bedroht wahrnimmt. Oder sie nutzt Freiräume, die sich in spezifischen Konstellationen eröffnen. Gelegenheiten

und Handlungszwänge in Staaten, Regionen oder Politikfeldern können sich häufig ergeben, ohne dass Russland sie herbeiführt. Zu solchen Konstellationen kann auch die westliche Politik beitragen. Deshalb sollte bei ihrer Formulierung mitgedacht werden, inwieweit sie für Moskau Gelegenheiten oder Handlungszwänge schafft.

Die Reflexion über mögliche Zukünfte befähigt nicht dazu, alle denkbaren Überraschungen zu erkennen und ihnen wirksam vorzubeugen. Dennoch ist sie wichtig, um das analytische Denken über russische Außenpolitik in die Zukunft hinein zu erweitern. Dabei sollte man im doppelten Sinne offen sein: einmal für Themen mit einem negativen Entwicklungspotential, das in der Gegenwart nur schwer erkennbar ist, zum anderen – trotz der anhaltenden Krise mit Russland und des beiderseitigen Vertrauensverlustes – auch für solche Situationen, die Anhaltspunkte für Kooperation bieten könnten. Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass Überraschungen am ehesten in jenen Politikfeldern und Regionen eintreten, in denen die russischen Interessen und Interdependenzen am stärksten ausgeprägt sind. Im Sinne konzentrischer Kreise steht daher der postsowjetische Raum an erster Stelle, gefolgt von den übrigen europäischen Staaten und anderen Regionen.

I. EU-Europa

Rechtsruck in Paris: Der Kreml und die französischen Wahlen

Liana Fix / Ronja Kempin

Im Sommer 2017 entschließt sich Frankreichs neuer Staatspräsident, der Nachfolger des glücklosen Sozialisten François Hollande, ein Bündnis mit dem Front National (FN) einzugehen. Er ernennt Marine Le Pen, die Vorsitzende der rechtsextremistischen Partei, zur Premierministerin.

Lange hatte sich die politische Klasse des Landes in der Gewissheit gewiegt, das französische Mehrheitswahlrecht werde einen Wahlsieg des FN verhindern. Dies schienen auch die Regionalwahlen von Dezember 2015 zu belegen, als ein Durchmarsch des FN im entscheidenden zweiten Wahlgang abgewendet werden konnte, indem sich aussichtslose Bewerber/innen der Linken zugunsten konservativer Kandidaten/innen zurückzogen. Im Jahr 2016 agierten die etablierten Parteien Les Républicains (LR) und Parti Socialiste (PS) bei Themen wie der Flüchtlingskrise bewusst defensiv, um dem FN keine Gelegenheit zur inhaltlichen Profilierung zu geben. Gleichzeitig aber waren sie mit innerparteilichen Ränkespielen im Rennen um das höchste Staatsamt beschäftigt. So gelang es PS und LR erst Ende des Jahres, ihre/n jeweilige/n Kandidaten/in für die Präsidentschaftswahlen im April 2017 zu bestimmen. Der FN dagegen – dessen Bewerberin ohnehin feststand – hatte bereits im Oktober 2015 ein solides Wahlprogramm präsentiert. Darüber hinaus erhielt die Partei von der in Moskau ansässigen First Czech-Russian Bank einen Kredit über 25 Millionen Euro. Dieses Geld ermöglichte es dem FN, einen flächendeckenden Wahlkampf zu führen und die eigenen Umfragewerte stetig zu verbessern.

Kurz vor den Weihnachtsfeiertagen 2016 veröffentlichte der französische Ableger des russischen Senders »Sputnik« eine Dokumentation, die den französischen Wahlkampf massiv beeinflussen sollte. Die Dokumentation zeigte, wie sich PS-Politiker/innen heimlich mit Vertretern/innen des Front National trafen, um zu verabreden, wie sie gemeinsam gegen die in Umfragen führenden Républicains vorgehen wollen. Dazu gehörten auch Absprachen über einzelne Wahlkreise. Während es dem FN gelang, den Skandal auszusitzen, zerbrach die bereits seit langem zerstrittene PS daran. Unter der Ägide von Martine Aubry gründeten Politiker/innen des linken Parteiflügels im Januar 2017 die Wahlkampfplattform France Gauche et Indépendante (FGI). Nach dieser Spaltung schaffte es keine der beiden linken Kräfte, den FN in Umfragen zu überrunden. Marine Le Pen erreichte bei den Präsidentschaftswahlen den zweiten Wahlgang, unterlag aber schließlich gegen den konservativen Kandidaten Alain Juppé. Die Parlamentswahlen von Juni 2017 katapultierten die französische Linke endgültig in die Bedeutungslosigkeit. Doch auch die Républicains bekamen die Verdrossenheit der Wähler/innen zu spüren, die nicht erneut für »altgediente« Politiker/innen stimmen wollten. Entgegen allen Prognosen wurde der

Front National zur stärksten Partei in der französischen Nationalversammlung. Für die LR und den neuen Präsidenten Juppé stellte das Bündnis mit Le Pen die einzige Machtoption dar.

Russische Interessen und Instrumente

Mit der Einflussnahme auf die Wahlen in Frankreich 2017 verfolgt Russland zwei primäre Interessen. Zum einen handelt es sich um den Versuch, die gemeinschaftliche Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit der EU-Staaten zu schwächen. Diese hat sich vor allem in der Sanktionspolitik als überraschend nachhaltig und schmerzhaft für Moskau erwiesen. Indem es europaskeptische Akteure und Diskurse in Mitgliedsländern der EU fördert, will Russland dazu beitragen, ein »Europa der Nationen« zu schaffen, das eine neue Form des Bilateralismus ermöglichen soll. Frankreich als Gründungsmitglied der Union käme dabei eine Schlüsselrolle zu. Zum anderen zielt Moskau darauf, die transatlantischen Beziehungen zu untergraben. Seit langem stößt sich Russlands Führung an einer Weltordnung, die sie als unipolar und US-dominiert wahrnimmt, ähnlich wie die gaullistischen Kräfte in Frankreich, die den alten Status ihres Landes allzu gern wiederherstellen würden. Um seine Ziele zu erreichen, unterstützt der Kreml politische Akteure in Europa – aus dem linken wie rechten Spektrum –, die Moskaus Agenda teilen. Russland-Sympathisanten wird ein »trans-ideologisches Repertoire«¹ an Diskursen angeboten, dessen sie sich bedienen können. Eine besondere Nähe besteht allerdings zu rechtsextremen und populistischen Parteien wie dem FN, die wie Russland einen anti-westlichen Konservatismus vertreten.

Das Arsenal an Instrumenten, die Moskau einsetzen kann, ist breit gefächert. Es reicht von finanzieller Hilfe und wirtschaftlicher Einflussnahme² über politische Diskreditierung bis hin zur Mobilisierung von Minderheiten.³ Bereits vor dem Ukraine-Konflikt wurde die Infrastruktur dafür sukzessive ausgebaut. Ein Netzwerk loyaler Medien sowie russophiler Think-Tanks und Kulturinstitutionen soll Moskaus »soft power« im Ausland stärken. In Frankreich gehören dazu insbesondere die TV- und Radiosender »RT« und »Sputnik«, das im November 2014 von einem FN-Politiker gegründete Institut du Monde Multipolaire sowie das Institut de la Démocratie et

¹ Stefano Braghiroli/Andrey Makarychev, »Russia and Its Supporters in Europe: Trans-ideology à la carte?«, in: *Southeast European and Black Sea Studies*, 16 (2016) 2, S. 213–233.

² Russland ist der viertwichtigste Exportmarkt für französische Produkte (nach der EU/Schweiz, den USA und China), vor allem im Bereich der Hochtechnologie. Vgl. »Les relations avec la Russie: comment sortir de l'impasse?«, Rapport d'information de M. Robert del Picchia, Mme Josette Durrieu et M. Gaëtan Gorce, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat, N° 21, 7.10.2015, S. 67, <www.senat.fr/rap/r15-021/r15-021.html> (Zugriff am 22.6.2016).

³ Im September 2011 wurde in Paris unter Schirmherrschaft der russischen Botschaft ein »Conseil de coordination du forum des Russes de France« gegründet, der die auf ca. 300 000 Personen geschätzte russischsprachige Diaspora in Frankreich vertreten soll. Vgl. Cécile Vaissié, »Les réseaux du Kremlin en France«, Paris 2016, S. 86–98; Lorraine Millot, »Les trolls du Kremlin au service de la propagande«, in: *Libération*, 24.10.2014.

de la Coopération. Adressat dieser Einmischungspolitik sind politische und wirtschaftliche Eliten, sie zielt aber auch auf den Meinungsbildungsprozess in der französischen Öffentlichkeit. Besonders effektiv ist die russische Einflussnahme dort, wo sich politische, wirtschaftliche oder gesellschaftliche Bruchlinien und Vulnerabilitäten ausnutzen lassen.

Frankreichs Wahlen als Gelegenheitsfenster

Russlands Image in der französischen Öffentlichkeit ist nicht gut. Die Bevölkerung des Landes ist weit russlandkritischer als die deutsche. In einer Umfrage gaben 2015 etwa 70 Prozent der Befragten an, negativ gegenüber Russland eingestellt zu sein; 85 Prozent misstrauten Wladimir Putin, der als diktatorisch, arrogant und gefährlich charakterisiert wurde.⁴ Dessen ungeachtet könnten zwei Faktoren Moskau motivieren, verdeckt in die französischen Präsidentschafts- und Parlamentswahlen einzugreifen. Erstens macht sich in Frankreich eine politische Wechselstimmung breit. Die Wirtschaft lahmt seit Jahren. Das Land gilt als »kranker Mann Europas«, und das nicht erst, seit Präsident Hollande im Januar 2016 den »ökonomischen Notstand« ausgerufen hat. Zu diesem Zeitpunkt waren mehr Menschen ohne Arbeit als bei Hollandes Amtsantritt im Mai 2012. Die Arbeitslosigkeit trifft insbesondere die Jungen: 25,9 Prozent der 15- bis 24-Jährigen waren im Dezember 2015 ohne Job. Gegen die im März 2016 von Premier Manuel Valls vorgeschlagene Arbeitsmarktreform laufen nicht nur die Bürger/innen Sturm. Schwergewichte in der PS, wie die frühere Arbeitsministerin Martine Aubry, wenden sich lautstark gegen den Kurs des Präsidenten und seines Premiers, deren Beliebtheitswerte stetig sinken, trotz eines entschlossenen Durchgreifens nach den Terroranschlägen vom 13. November 2015. Die Unzufriedenheit mit der gegenwärtigen Regierung spielt dem FN in die Hände. Bei den Regionalwahlen im Dezember 2015 ist es der Partei gelungen, traditionelle PS-Wähler/innen für sich zu gewinnen. Der FN erhielt 24 Prozent seiner Stimmen von den unter 25-Jährigen; 43 Prozent kamen aus dem Arbeitermilieu.

Zweitens ist Frankreichs rechtskonservatives Lager aus russischer Sicht von besonderem Interesse, weil es offen mit Moskau sympathisiert. Seit Marine Le Pen 2011 den Vorsitz des FN übernahm, wurden die Beziehungen nach Russland intensiviert und professionalisiert. Le Pen war mehrmals zu Gesprächen in Moskau, und das Krim-Referendum hält die Partei für legitim, während sie die Sanktionen der EU missbilligt. Im Europäischen Parlament stimmt sie konsequent gegen russlandkritische Anträge. Zugleich verhehlt der FN nicht, dass er seine Kampagne für die Regionalwahlen allein durch einen Kredit der First Czech-Russian Bank in Höhe von 9 Millionen Euro finanzieren konnte. Bei französischen Banken genießt die Partei keine Bonität mehr.

⁴ Vgl. hierzu Claire Demesmay, »Die Wahrheit hat immer zwei Seiten«. *Frankreichs offenes Ohr für russische Propaganda*, Berlin: Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), November 2015 (DGAPkompakt, Nr. 16), S. 2, <<https://dgap.org/de/article/getFullPDF/27315>> (Zugriff am 10.3.2016).

Auch bei den von Nicolas Sarkozy geführten *Républicains* wurden russlandkritische Stimmen zunehmend an den Rand gedrängt. Im Konflikt um die Ukraine folgte die Partei mehrheitlich der Rhetorik des Kremls, als sie die USA für die Krise verantwortlich machte. Im April 2015 trafen sich Mitglieder der *Républicains* wie des FN in der russischen Botschaft von Paris heimlich mit dem Duma-Vorsitzenden Sergei Naryschkin, der damals bereits auf der Sanktionsliste der EU stand.⁵ Einflussreiche Mitglieder der LR kritisierten im Sommer 2015 scharf die regierenden Sozialisten, nachdem diese den Verkauf von zwei Mistral-Kampfschiffen an Russland annulliert hatten.⁶

Grundlage dieser Moskau-freundlichen Haltung ist auch eine ideologische Nähe.⁷ Die Führungszirkel beider Parteien fordern einen starken Staat, der im Inneren für Sicherheit und Ordnung sorgt und nach außen nationale Interessen verteidigt. Letztere sieht man durch die liberale Politik der EU wie auch der USA bedroht. Nach dieser Wahrnehmung verwehren es Brüssel und Washington den Nationalstaaten, die Kontrolle über strategische Wirtschaftsfelder, etwa die Energie- oder die Nahrungsversorgung, zu behalten bzw. wiederzuerlangen. Seit jeher treten Frankreichs Konservative daher für die Schaffung einer multipolaren Weltordnung ein, die sie als Alternative zu einer von den USA dominierten globalisierten Welt sehen. Neben dem Wunsch, zu einem System souveräner Staaten und zu traditioneller Großmachtpolitik zurückzukehren, verbindet ein weiteres Element den Front National und die *Républicains* mit Moskau: ihre Präferenz für kulturelle Homogenität. Der Vorwurf, Europa sei »moralisch dekadent«, findet in beiden Parteien Zustimmung.

Russland benötigt somit nur einen geringen Mitteleinsatz – zum Beispiel Desinformations- und Diskreditierungskampagnen über russische Online-Medien und Think-Tanks –, um die politischen Kräfteverhältnisse in Frankreich und den Ausgang der dortigen Wahlen 2017 zu beeinflussen.

Handlungsoptionen und -empfehlungen

Um die deutsch-französischen Beziehungen und den europäischen Integrationsprozess nicht nachhaltig aus dem Gleichgewicht geraten zu lassen, muss sich Deutschland mit der Frage auseinandersetzen, wie Russlands Politik der Einmischung in innere Angelegenheiten begegnet werden kann. Dies gilt insbesondere auch mit Blick auf die Bundestagswahlen im September 2017. Der verdeckte, nichtstaatliche Charakter der Einflussnahme macht es schwierig, die russische Führung als Drahtzieher zu identifizieren. Zudem spielen sich viele Aktivitäten im Graubereich der Legalität ab (so ist in Frankreich etwa Parteienfinanzierung aus dem EU-Ausland

⁵ Vgl. dazu Matthieu Goar/Benoît Vitkine, »A l'UMP, la tentation de Moscou«, in: *Le Monde*, 13.4.2015.

⁶ Vgl. »Pour la droite, la non-livraison des Mistral à la Russie est une »faute absolue«, in: *Le Monde*, 6.8.2015.

⁷ Vgl. hierzu Demesmay, »Die Wahrheit hat immer zwei Seiten« [wie Fn. 4]; Sylvie Kauffmann, »Le monde vu du Front national«, in: *Le Monde*, 28.3.2015.

erlaubt). Einfache Lösungen wie »Gegenpropaganda« oder ein Verbot russischer Medien wären daher juristisch nicht haltbar und würden auch dem europäischen Wertekodex widersprechen.

Als erste europäische Maßnahme gegen russische Desinformationskampagnen wurde im September 2015 innerhalb des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) die »East StratCom Task Force« gegründet. Aufgabe der Arbeitseinheit ist es, russische Medienaktivitäten insbesondere in Ländern der Östlichen Partnerschaft zu beobachten und offenzulegen. Neun Experten/innen entwickeln dabei Kommunikationsstrategien und Kampagnen zu den Aktivitäten der EU in dieser Region. Ziel ist unter anderem, Desinformationen gezielt entgegenzutreten, ein positives EU-Narrativ zu schaffen und ad hoc über relevante Themen und Entwicklungen in der Union zu berichten.⁸ Angesichts der Tatsache, dass russische Medienaktivitäten auch in westlichen EU-Mitgliedsländern zunehmen, sollte die Task Force ausgebaut und ihr Betätigungsfeld über das Monitoring hinaus erweitert werden. Als Warnmechanismus konzipiert, kann die Einheit gegebenenfalls Eskalationsstufen identifizieren und bei erhöhter Gefährdung die betreffenden EU-Länder unterrichten.

Um der russischen Einmischungspolitik langfristig vorzubeugen und ein Szenario wie das eingangs beschriebene zu verhindern, müssen vorrangig Strategien für die Lösung gesellschaftlicher und sozioökonomischer Probleme in EU-Ländern entwickelt werden. Hierbei gilt es, systemkritischen Kräften den Nährboden zu entziehen, damit sie nicht von außen instrumentalisiert werden können. Deutschland sollte Frankreich deshalb vor allem bei seinen wirtschaftlichen Reformanstrengungen und der Bekämpfung von Jugendarbeitslosigkeit aktiv unterstützen. Zugleich müssen Paris und Berlin auf europäischer Ebene eine gemeinsame Integrations- und Migrationsagenda vorantreiben. Denn das Destruktionspotential russischer Einflussnahme ist groß. Die kriselnde EU könnte vollends zerfallen, sollte sich eines ihrer Gründungsmitglieder abwenden und eine offen anti-europäische Politik verfolgen.

⁸ European External Action Service, »Questions and Answers about the East StratCom Task Force«, <http://eeas.europa.eu/top_stories/2015/261115_stratcom-east_qanda_en.htm> (Zugriff am 6.6.2016).

Russland lanciert eine facettenreiche Kampagne zur Diskreditierung Deutschlands

Susan Stewart

Russland rechnet fest mit der vollständigen Aufhebung der EU-Wirtschaftssanktionen im Januar 2017. Nachdem sich die Mitgliedstaaten der Union nach schwerem Ringen dennoch für eine Verlängerung der Sanktionen ausgesprochen haben, schiebt Russland die Hauptverantwortung für diesen ihm unliebsamen Beschluss Deutschland zu. Für wachsenden Ärger im Kreml sorgt auch die Tatsache, dass sich bis Ende 2016 der Widerstand innerhalb der EU gegen das Pipeline-Projekt Nord Stream 2 verdichtet hat und Deutschland mittlerweile Verständnis für einige Argumente der Gegner zeigt. Auf den Beschluss zur Aufrechterhaltung der Sanktionen reagieren die russischen Medien mit einer regelrechten Kampagne gegen Deutschland, die weit über das bisherige Ausmaß hinausgeht und von anderen Maßnahmen in sowie in Bezug auf Deutschland begleitet wird. Deutschland wird dabei mehr und mehr in die Rolle eines Feindes gerückt.

Flüchtlinge und Russlanddeutsche

Zu den großen Themen in den russischen Medien gehört die angeblich anhaltende Unfähigkeit Deutschlands, mit der Flüchtlingsproblematik umzugehen. Auseinandersetzungen zwischen Flüchtlingen und Rechtsradikalen werden mit der Botschaft ausgestrahlt, dass der Faschismus in Deutschland nicht etwa tot, sondern wieder im Kommen sei. Da die Stellung der Bundeskanzlerin im Vorfeld der Bundestagswahlen nicht gesichert sei, könne es gut sein, dass faschistische Parteien an die Macht kämen. Dieser bislang eher unterschwellige Faschismus sei übrigens auch ein Grund für die deutsche Unterstützung der Ukraine, in der bekanntlich eine faschistische Junta die Zügel in der Hand habe. Die Berichterstattung wird flankiert von Aussagen einiger Russlanddeutscher, die darüber klagen, dass ihre Sicherheit nicht garantiert sei und der Regierung die Rechte der Russlanddeutschen gleichgültig seien.

Mittlerweile gewinnt die im März 2013 gegründete Partei »Die Einheit« unter der Leitung des russlanddeutschen Bundesvorsitzenden Dimitri Rempel einige Sitze bei den Landtagswahlen im Saarland (März 2017) und in Nordrhein-Westfalen (Mai 2017) sowie Mandate auf kommunaler Ebene. Sie wird in russischsprachigen Medien sowie im Fernsehsender RT Deutsch immer präsenter und bereitet sich aktiv auf die Bundestagswahl 2017 vor. In Russland werden die Vertreter/innen der Partei hofiert. Sie absolvieren zahlreiche Besuche in verschiedenen Landesteilen, im Juli werden auf der Krim die »Olympischen Spiele der Russlanddeutschen« ausgetragen. Durch die – von Russland tatkräftig unterstützten – Bemühungen der Partei »Die Einheit« werden die Belange der Russlanddeutschen in Politik und Gesell-

schaft Deutschlands stärker thematisiert und mit immer größerem Nachdruck von russischen Politikern/innen in ihrer Rhetorik und ihrer Kommunikation mit deutschen Gesprächspartnern/innen aufgegriffen. Repräsentanten/innen der russischen Botschaft und der in Deutschland ansässigen Konsulate bieten den Russlanddeutschen derweil an, ihnen die Beantragung eines russischen Reisepasses zu erleichtern.

Krieg und Frieden

Im März 2017 lanciert der Kreml eine »Friedenskampagne«, da immer deutlicher werde, dass »bestimmte Kräfte« einen dritten Weltkrieg herbeiwünschen. Dabei geht es darum, insbesondere die USA und Deutschland als Treiber eines solchen Krieges in den Fokus zu rücken – die USA, weil sie die Weltdominanz anstrebten, und Deutschland, weil es den Zweiten Weltkrieg ausgelöst und sich nie wirklich von seinem militärisch geprägten Machtstreben abgekehrt habe. Hinzu komme, dass Berlin mehr als bereit sei, sich dem Willen Washingtons unterzuordnen. Die Kampagne kulminiert in einer »Friedenskonferenz«, die am Tag nach der Militärparade zum Jahrestag des Sieges im »Großen Vaterländischen Krieg« im Mai 2017 stattfindet. Zahlreiche deutsche »Antifa«-Kräfte werden von russischer Seite angesprochen und unterstützen das Vorhaben. Eine Parallelveranstaltung wird in Deutschland angestrebt und schließlich in Magdeburg organisiert, wo man sich des Rückhalts der im Landtag sitzenden Mitglieder der Partei »Alternative für Deutschland« (AfD) sicher ist.

In Russland werden zahlreiche Interviews mit Überlebenden des Zweiten Weltkriegs veröffentlicht, die sich an das Leid erinnern, das die Wehrmacht verursacht hat, und ihre Erfahrungen dramatisch schildern. Vor dem Jahrestag kommen mehrere Spielfilme mit dieser Thematik in die Kinos. Sie stellen die Grausamkeit des nationalsozialistischen Regimes und den Hass seiner Vertreter auf Russland heraus (bzw. auf die damalige UdSSR, aber diese Tatsache wird heruntergespielt). Ebenfalls im Frühjahr 2017 findet der erste Besuch der neugewählten Präsidentin der USA, Hillary Clinton, in Deutschland statt. Ihr herzlicher Umgang mit Bundeskanzlerin Angela Merkel wird von Politikern/innen und den Medien in Russland als Beweis dafür angesehen, dass eine unheilvolle Allianz zwischen den beiden Ländern entsteht, die sich gegen Moskau richtet und in den dritten Weltkrieg münden kann. Es wird darauf hingewiesen, dass Russland und Deutschland gemeinsam in der Lage wären, ein solches Szenario zu verhindern, die deutsche Führung dies aber bedauerlicherweise kategorisch ablehne. Dadurch trage nicht zuletzt Deutschland die Schuld am Ausbruch eines Krieges, der nach Auffassung der russischen außen- und sicherheitspolitischen Elite zusehends unausweichlicher wird.

Besuche und Partys

Im Frühjahr und Sommer 2017 besuchen zahlreiche deutsche Geschäftsleute und Politiker/innen Moskau – die meisten als »Touristen/innen«. Sie

werden von der russischen Führung hofiert und treffen sich mit einflussreichen russischen Persönlichkeiten aus Politik und Wirtschaft. Manche Besucher/innen verbringen einige Urlaubstage in Luxusresorts auf der Krim. Zu Wladimir Putins Geburtstag im Oktober gibt es eine Party, die von einem ehemaligen deutschen Spitzenpolitiker veranstaltet wird und an der zahlreiche prominente deutsche Gäste teilnehmen. Star des Abends ist eine russlanddeutsche Schlagersängerin, die für Putin deutsche und russische Lieder vorträgt. Es kursieren hartnäckige Gerüchte, dass der deutsche Spitzenpolitiker von einem hochrangigen Mitarbeiter im Kreml aufgefordert worden sei, die Feier zu organisieren, um in der neuen politischen Situation nach der Bundestagswahl ein Signal für eine intensiverte Zusammenarbeit mit einflussreichen, Russland wohlgesinnten Deutschen zu setzen.

Unter den deutschen Besuchern/innen auf der Krim und in Moskau sind einige Mitglieder der AfD. Wenige Wochen nach ihren Russland-Aufenthalten organisiert die AfD Demonstrationen in Deutschland und Brüssel, die sie offensichtlich mit der russischen Botschaft in Berlin bzw. mit der russischen Mission in Brüssel eng abgestimmt hat. Zentrales Thema bei diesen Protestaktionen ist die politische Linie Deutschlands bzw. der Europäischen Union in Bezug auf Russland. Die Demonstranten/innen sprechen sich gegen die EU-Sanktionen aus und plädieren dafür, Russland Visa-freiheit anzubieten. Russische Journalisten/innen sind bei den Veranstaltungen zahlreich vertreten.

Parallel zu diesen Ereignissen lockert Moskau seine Retorsionsmaßnahmen gegenüber jenen EU-Mitgliedstaaten, die regelmäßig für die Aufhebung der EU-Sanktionen gegen Russland eingetreten waren, zum Beispiel Ungarn, Italien, Österreich und Griechenland. Dies soll andere Länder dazu ermuntern, sich ihrerseits gegen die Sanktionen auszusprechen, und so Deutschlands Position schwächen. Im Vorgriff auf einen Zerfall der Schengenzone, der in der russischen Rhetorik als höchstwahrscheinlich eingeschätzt wird, bietet Russland diesen Ländern eine bilaterale Regelung für die Visavergabe an, da man ohne Einreiseformalitäten leichter miteinander ins Geschäft kommen könne.

Russlands Ziele und Motivationen

Kurzfristig möchte die russische Führung eine Aufhebung der EU-Sanktionen erreichen, um die wirtschaftliche Situation ihres Landes zu verbessern. Außerdem verspricht sie sich davon, auf diese Weise die Uneinigkeit der EU gegenüber Russland vorführen zu können. Längerfristig dient das russische Verhalten dazu, die EU insgesamt zu schwächen, damit Moskau seine ökonomische und sicherheitspolitische Agenda in Europa besser durchsetzen kann. Teil dieser Agenda ist unter anderem, Wege für Investitionen und konkrete Projektkooperationen zu ebnen und eine geopolitische Konstellation herbeizuführen, bei der Russlands Einflussphäre im post-sowjetischen Raum anerkannt wird. Hinzu kommt das Bestreben, einen Keil zwischen die EU und die USA zu treiben, um den Wirkungsradius

beider zu verringern und gemeinsame, gegen Russland gerichtete Anstrengungen zu verhindern. In der Vergangenheit war Deutschland kaum je das Ziel solcher Spaltungsversuche. Vielmehr wurde es als Freund behandelt, während vor allem EU-Mitgliedstaaten, die früher den Status sowjetischer Satelliten bzw. (im Fall des Baltikums) Republiken hatten, regelmäßig diskreditiert wurden. Jetzt wendet Moskau eine ähnliche Taktik auf Deutschland an, nicht nur weil die Russlandpolitik der Bundesregierung kritischer geworden ist, sondern auch weil die russische Führung von dem Wandel überrascht und enttäuscht wurde und sich gekränkt fühlt. Aus russischer Perspektive wird das deutsche Vorgehen als Verrat an dem bisherigen guten Einvernehmen empfunden.

Da russische Politiker/innen dazu neigen, auch internationale Beziehungen zu personalisieren, wird hauptsächlich Angela Merkel für die als anti-russisch wahrgenommene Politik verantwortlich gemacht. Die Tendenz zur Personalisierung und zu Spaltungstaktiken, kombiniert mit der Überzeugung, dass Berlin langfristig keine grundsätzlich russlandfeindliche Position einnehmen wird, führt zu Versuchen, innerhalb Deutschlands bestehende Bruchlinien zu vertiefen. Dabei kann es sich um russlandpolitische Gegensätze zwischen Akteuren des politischen Spektrums, zwischen Politik und Wirtschaft oder innerhalb der Gesellschaft handeln. Auf russischer Seite verknüpft sich damit die Erwartung, dass man die Regierung in Berlin durch Diskreditierung der Bundeskanzlerin und durch Stärkung russlandfreundlicher Kräfte in Deutschland animieren kann, ihren gegenwärtigen Kurs in Bezug auf Russland zu korrigieren. Am Ende soll auf EU-Ebene eine Russlandpolitik verfolgt werden, die den Interessen des Kremls entgegenkommt. Zur Umsetzung dieser Strategie bieten sich aus russischer Sicht verschiedene Ansatzpunkte (*entry points*) an, die von politischen Parteien jeglicher Couleur über Exponenten der Wirtschaft bis hin zu russlanddeutschen Aktivisten/innen reichen.

Deutschland stärken

In der Tat sind gewisse Akteure in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft Deutschlands bereit, sich für russische Zwecke instrumentalisieren zu lassen, weil sie sich davon Vorteile versprechen. Außerdem gibt es bei Teilen der Bevölkerung einen reflexartigen Affekt der Solidarisierung mit Russland, der weniger mit der dortigen Entwicklung zu tun hat, sondern eher mit externen Faktoren wie der eigenen Sozialisierung zu erklären ist. Diesen Tendenzen kann man am besten entgegenwirken, wenn man vorhandene sozioökonomische Schwächen innerhalb Deutschlands angeht und problematische russische Handlungen und Kampagnen unverblümt zur Sprache bringt und verurteilt.

Die Bundesregierung kann zum Beispiel eine Flanke, in die die russische Propaganda regelmäßig hineinsticht, schließen, wenn sie den Umgang mit der großen Zahl der nach Deutschland eingewanderten Flüchtlinge möglichst effektiv gestaltet. Dies bedeutet nicht nur, deren Integration zu fördern, sondern auch in der deutschen Gesellschaft mehr Verständnis für

die Situation der aus ihrer Heimat Geflohenen zu wecken. Außerdem gilt es, die Wirtschaft weiterhin tatkräftig zu unterstützen, da mit einer Verschlechterung der ökonomischen Lage Gefühle der Unsicherheit in der Bevölkerung um sich greifen werden. Solche Maßnahmen können dazu beitragen, die deutsche Gesellschaft zu konsolidieren und radikale Randgruppen zu marginalisieren. Es sind oft solche Gruppen, die für Einflussversuche von außen anfällig sind und von russischen Akteuren gezielt angesprochen werden.

Dies ist zugegebenermaßen ein Ansatz, der erst mittel- bis langfristig Erträge bringt und Russland zudem nicht davon abhalten wird, seine Taktiken – möglicherweise mit einigem Erfolg – fortzusetzen. Falls russische Akteure sich bei ihren Bemühungen außerhalb des rechtlichen Rahmens bewegen, müsste dies verfolgt und entsprechend geahndet werden. Außerdem sollte auf falsche bzw. beleidigende russische Aussagen mit deutlichen Worten reagiert werden, auch wenn dies zu weiteren Spannungen im Verhältnis führt. Einerseits lässt sich so verhindern, dass die Positionen der Bundesregierung inkorrekt gedeutet werden, und andererseits kann die russische Seite auf diese Weise zu klaren Äußerungen gezwungen werden. Ein unangenehmer Dialog ist in der heutigen Situation ungefährlicher, als aneinander vorbeizureden, auch wenn er die Zusammenarbeit kurzfristig erschwert.

II. Andere Regionen

Russland stellt Serbien vor die Wahl: Satellit oder Faustpfand

Dušan Reljić

Russlands Präsident Wladimir Putin redete Klartext, als er sich am 26. Mai 2016 im Kreml mit dem serbischen Premier Aleksandar Vučić traf. Nachdem er diesem zum erneuten Sieg bei den Parlamentswahlen gratuliert hatte, äußerte Putin die Hoffnung, dass in der neuen Regierung in Belgrad denjenigen »ein gebührender Platz« zukommen werde, die sich »ernsthaft« für die Entwicklung der russisch-serbischen Beziehungen einsetzen.¹ Dabei ist dem Kreml-Chef nur zu bewusst, dass Vučić seit langem einen EU-Beitritt Serbiens und engere Beziehungen zur Nato anstrebt.² Putins Ausdruck der »Hoffnung« war also nichts anderes als eine unmissverständliche Aufforderung an Belgrad, einen anderen Kurs einzuschlagen und dabei die Wünsche der russischen Führung angemessen zu berücksichtigen. Andernfalls könne Moskaus Geduld mit dem Lavieren der serbischen Regierung zwischen Ost und West bald ein Ende finden. Russland dürfte Serbien dann vor die Wahl stellen, entweder als russischer Satellit oder als Moskaus Faustpfand im Verhältnis zum Westen zu fungieren.

Serbien – aus Moskaus Sicht ein unsicherer Kantonist

Im Herbst 2016 steht der lange angekündigte Besuch des russischen Ministerpräsidenten Dmitri Medwedew in Belgrad an. Womöglich wird er seine Reise aber auf unbestimmte Zeit verschieben, denn aus Sicht des Kremls hat Vučić Russland brüskiert. Im Februar 2016 hatte der serbische Premierminister ein Abkommen mit der Nato unterzeichnet, das den diplomatischen Status von Nato-Angehörigen in Serbien regelt und dem Land finanzielle Vorteile bringt.³ Moskau möchte einen ähnlichen Vertrag mit Belgrad, doch Vučić macht keinerlei Anstalten, diesem Wunsch nachzukommen, im Gegenteil: Aus serbischen Regierungskreisen verlautete, eine solche Übereinkunft sei der »europäischen Zukunft Serbiens« nicht förderlich, weshalb der Premier dem »schon seit drei Jahren anhaltenden rus-

¹ Webseite des russischen Präsidenten, »Vladimir Putin vstretilsja s Predsedatelem Pravitel'stva Respubliki Serbii Aleksandrom Vučićem« [Wladimir Putin trifft den Ministerpräsidenten der Republik Serbien], 26.5.2016, <<http://kremlin.ru/events/president/news/52010>> (Zugriff am 27.5.2016).

² Vgl. Sergey Belous, »How Long Will Belgrade Seesaw between NATO and Russia?«, *Voltaire Network* (Moskau), 23.4.2016, <www.voltairenet.org/article191425.html> (Zugriff am 1.5.2016).

³ »Vučić – treba da se dičimo zbog sporazuma sa NATO-om« [Vučić – wir sollen stolz auf das Abkommen mit der Nato sein], *Sputnik*, 19.2.2016, <<http://sptnkne.ws/aFbs>> (Zugriff am 1.4.2016).

sischen Druck« keinesfalls nachgeben werde.⁴ Fast zur selben Zeit hatte der russische Vizepremier Dmitri Rogosin vom serbischen Außenminister Ivica Dačić in Moskau ohne Umschweife verlangt, Serbien solle auch mit Russland ein Abkommen schließen,⁵ denn dies sei im Sinne der von Belgrad oft betonten militärpolitischen Neutralität Serbiens.

Zwar besäße ein derartiges Militärabkommen derzeit nur symbolische Bedeutung, da russische Soldaten bislang weit seltener als Nato-Soldaten an gemeinsamen Übungen mit serbischen Streitkräften teilnahmen.⁶ Moskau will Belgrad aber dazu bewegen, militärpolitisch Farbe zu bekennen. Zudem ließe sich mit einem Abkommen die rechtliche Grundlage für eine weitaus größere russische militärische Präsenz schaffen, wenn die serbische Regierung den vom Kreml gewünschten Kurswechsel vollzieht.

Gibt Belgrad den russischen Forderungen vor Medwedews Besuch nicht nach, wäre folgende Entwicklung denkbar: Russland stellt klar, dass es im VN-Sicherheitsrat sein Veto gegen die Aufnahme Kosovos in die Weltorganisation künftig nicht mehr garantiert, sondern als Verhandlungsgegenstand betrachtet. Große Teile der serbischen Bevölkerung sehen darin ein Desaster für die eigene Regierung, gegen die sich nun die Stimmung wendet. Viele Serben glauben, der Premier allein sei schuld daran, dass die Beziehungen zu Russland auf einem Tiefpunkt angelangt sind. Befürchtet wird nicht nur, dass wichtige Exporte nach Russland ausfallen werden. Vor allem habe der Ministerpräsident mit seiner unaufrichtigen Haltung den Kreml gegen sich aufgebracht und damit Serbiens vitales Interesse aufs Spiel gesetzt, nämlich die russische Unterstützung im Kampf um Kosovo. Die etwa 40 prorussischen Abgeordneten im serbischen Parlament (das 250 Abgeordnete zählt) drohen damit, die Forderungen nach einem außenpolitischen Kurswechsel auf die Straße zu tragen. Um an der Macht zu bleiben, versucht Vučić, sich an die Spitze der Bewegung für einen Richtungswechsel zu setzen, wird aber als Regierungs- und Parteichef gestürzt. Bei Neuwahlen erstarkt die prorussische Fraktion in einem Maße, dass ohne sie keine neue Regierung gebildet werden kann. Nun tritt ein, wovor sich der Westen immer gefürchtet und weswegen er Vučić trotz seiner zusehends autoritäreren Regierungsführung als angeblichen Garanten der Stabilität unterstützt hat: Wieder verbreitet sich Unruhe in Serbien und im Westbalkan. Russland wird in Südosteuropa politisch wichtiger als je zuvor seit Ende des Kalten Krieges.

⁴ »Vučić neće potpisati sporazum sa Rusijom« [Vučić wird das Abkommen mit Russland nicht unterschreiben], in: *Danas* (Belgrad), 1.4.2016.

⁵ »Rogozin – Što pre potpisati sporazum o ruskom centru u Nišu« [Rogosin – Das Abkommen über das russische Zentrum in Nisch bald unterschreiben], *Sputnik*, 31.3.2016, <<http://sptnkne.ws/aWFb>> (Zugriff am 1.4.2016).

⁶ Nach russischer Zählung fanden im Jahre 2015 insgesamt 22 serbische militärische Übungen mit der Nato und zwei mit Russland statt. Ebd.

Kosovo und Krim im Tauschhandel

Geht aber das russische Kalkül nicht auf, Serbien in einen russischen Satelliten zu verwandeln, bleibt Moskau die Option, das Land als Faustpfand im Tauschhandel zu verwenden. Russland könnte Serbien dem Westen »überlassen«, indem es sein Veto gegen die Aufnahme Kosovos im VN-Sicherheitsrat zurückzieht, wenn der Westen dafür die Annexion der Krim hinnimmt. Auch wenn sie die Sezession Kosovos ausdrücklich ablehnten, wiesen russische Amtsträger wiederholt auf die Beispielfunktion dieser Abspaltung für ähnliche Bestrebungen im postsowjetischen Raum hin, besonders in Bezug auf die Krim.⁷ In der Regel warfen sie dem Westen vor, mit zweierlei Maß zu messen und denselben Vorgang – die einseitige Lösung eines Territoriums aus einem souveränen Staat – so zu bewerten, wie es ihm opportun erscheine. Wie später die Krim von der Ukraine, so die gängige Argumentation in Moskau, habe sich Kosovo von Serbien einseitig getrennt. Dies habe den Westen aber nicht daran gehindert, die Abspaltung zu begrüßen und Kosovo umgehend als selbständigen Staat anzuerkennen. Bei solchen Ausführungen schwingt immer auch ein unausgesprochenes Angebot für ein Tauschgeschäft mit: Über Kosovo und Krim (sowie Abchasien und Südossetien) könne man sich doch einigen. Solche Gedankengänge erhalten auch dadurch Auftrieb, dass in etlichen westlichen Hauptstädten der Wille erlahmt, den Streit über die 2014 erfolgte russische Annexion der Krim fortzusetzen. Nicht wenige EU- und Nato-Mitglieder lassen mittlerweile keinen Zweifel daran, dass sie es vorziehen würden, zur Tagesordnung überzugehen, statt die Konfrontation zu befeuern.

Ein Bruch Moskaus mit dem serbischen Premier ließe sich auch als notgedrungene Flucht nach vorn deuten: Im Kreml ist man sich im Klaren darüber, dass Vučić Russlands Veto im VN-Sicherheitsrat gern für seine Zwecke nutzt, ansonsten aber nicht die Absicht hat, Serbien als Moskaus »Brückenkopf« in Südosteuropa zur Verfügung zu stellen.⁸ Ohnehin war Russland bald nach Ende des Kalten Krieges nicht mehr in der Lage, militärische Macht bis an Donau und Adria zu projizieren, da sich die Kette der Nato-Staaten vom Baltikum bis zum Schwarzen Meer im Jahre 2004 geschlossen hatte. Russlands Bestreben, die weitere Ausdehnung der Nato in Südosteuropa zu verhindern und zumindest Serbien als Satelliten in seine Einflussphäre zu ziehen, erwies sich immer mehr als illusorisch. Ausschlaggebend dafür ist, dass neben der bereits vollzogenen strategischen Verdrängung aus Südosteuropa die drei wesentlichen russischen

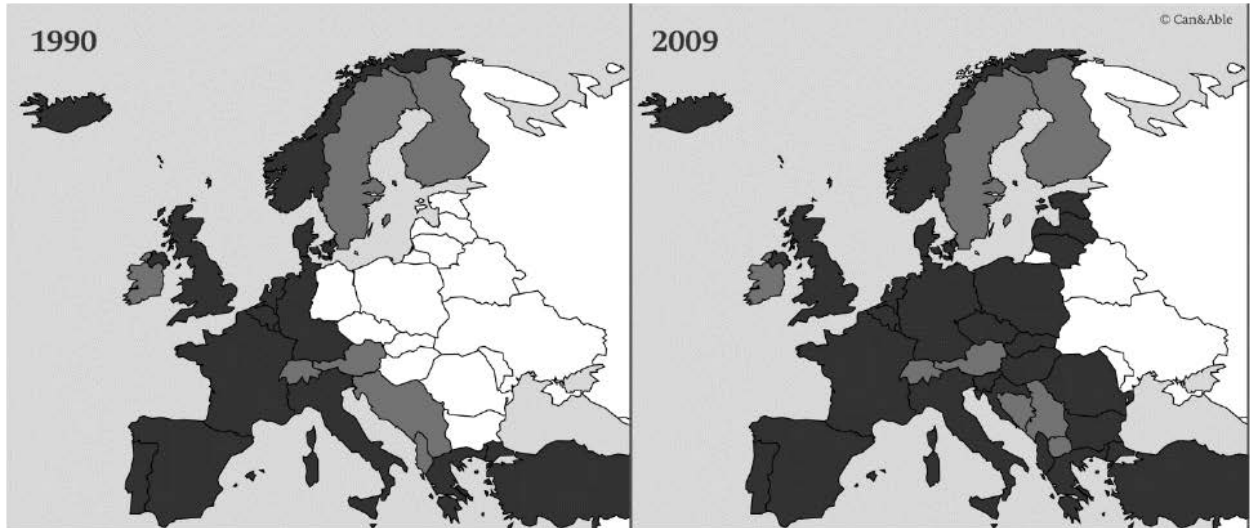
⁷ Vgl. Igor Novaković, *Crimea and Russia's »New« Attitude towards Kosovo*, Belgrad: International and Security Affairs Centre (ISAC), April 2014 (ISAC Policy Perspective), <www.isacfund.org/download/ISAC-POLICY-PERSPECTIVE-7e.pdf> (Zugriff am 1.5.2016).

⁸ Georg Mirsain, »Cena serbskogo placdarma« [Der Preis für den serbischen Brückenkopf], in: *Expert* (Moskau), 14.3.2016.

Einflussinstrumente immer weniger Wirkung in der Region und insbesondere in Serbien zeigen.⁹

Karte 1

Nato-Mitgliedstaaten 1990 und 2009



Die drei Einflussinstrumente Russlands gegenüber Südosteuropa

»Soft power«, das älteste und beständigste Einflussinstrument, reichte eigentlich nie aus, um uneingeschränkte Gefolgschaft zu sichern. Zwar spielen gemeinsame slawische Wurzeln, die Orthodoxie und die Erinnerungen an historische Kampfbündnisse mit Russland nach wie vor eine wichtige Rolle in der Konstruktion serbischer Identität. Doch zum einen zeigen sich die zahlreichen ethnischen Minderheiten wie Ungarn oder Albaner unbeeindruckt von den geschichtlichen und religiösen Gemeinsamkeiten zwischen Serben und Russen. Im Gegenteil: Übertriebene Nähe zu Russland ruft zwischen den Ethnien Spannungen hervor, die sich Serbien angesichts der Bemühungen um die EU-Mitgliedschaft nicht leisten kann. Zum anderen betrachten auch viele Serben/innen Russland nüchtern als Großmacht mit eigenen Interessen, die, wie nicht wenige Episoden im 19. und 20. Jahrhundert gezeigt haben, mit serbischen Bestrebungen keineswegs immer vereinbar waren.

Moskaus zweites Einflussinstrument – Südosteuropas Abhängigkeit von Russland bei der Energieversorgung und besonders bei Erdgas – hat jüngst an Wirkung verloren. So hat Russland im Jahr 2015 den Bau der South-Stream-Erdgasleitung aufgegeben. Neben hohen Baukosten und einer ungewissen Entwicklung der Preise für fossile Energieträger lag ein Hauptgrund dafür wohl in den strengen Auflagen der EU. Wie alle anderen Staa-

⁹ Vgl. Dušan Reljić, *Russlands Rückkehr auf den Westbalkan*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2009 (SWP-Studie 17/2009), <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2009_S17_rlc_ks.pdf>.

ten der Region gehört Serbien zur EU-Energiegemeinschaft, deren Mitglieder sich verpflichtet haben, den EU-Acquis in der Energiepolitik zu übernehmen. Auf diese Weise wurde das russische Großunternehmen Gazprom daran gehindert, mit Hilfe von South Stream seine Vorrangstellung in Südosteuropa, die mancherorts einem Monopol gleicht, weiter zu stärken.

Das dritte Einflussinstrument ist Moskaus Drohung mit seinem Veto im VN-Sicherheitsrat, sollte der Westen versuchen, Kosovo in die Weltorganisation zu befördern. Dies bildet das einzige feste Band zwischen Serbien und Russland – aber nur solange Belgrad darauf beharrt, dass Kosovo völkerrechtlich Bestandteil Serbiens ist. Putin hat der serbischen Regierung schon früher immer wieder signalisiert, dass die Russen/innen »nicht serbischer als die Serben/innen selbst« sein können. Die russische Führung befürchtet, dass Belgrad eines nicht allzu fernen Tages bereit sein wird, auf Kosovo als Teil serbischen Staatsterritoriums zu verzichten, um der EU beitreten zu können. Dann nämlich wäre dieses Einflussinstrument obsolet. Deshalb sieht Moskau sich unter Zugzwang, die »geopolitische Zugehörigkeit« Serbiens zu klären.

Westbalkanstaaten als »EU-Schattenmitglieder«

Um Stabilität im Westbalkan herzustellen, haben die westlichen Verbündeten seit Anfang der 1990er Jahre viel politisches und finanzielles Kapital investiert und militärische Ressourcen aufgewendet. Daher müsste ein wichtiges sicherheitspolitisches Ziel des Westens lauten, das Erreichte zu bewahren und die Region dauerhaft stabil zu halten. Entscheidend dafür wäre, dass alle Länder des Westbalkans der EU beitreten. Solange die politischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse an den Rest des Kontinents nicht angeglichen werden, wird Südosteuropa ein Problemfall bleiben. Dies gilt besonders für Serbien, das wegen der Kosovo-Frage nach wie vor in einem latenten Konflikt mit dem Westen steht.

Um mehr Unterstützung in der serbischen Bevölkerung für einen EU-Beitritt zu erhalten, sollte Brüssel Belgrad nicht vorseilend zu der Entscheidung zwingen, zwischen der Anerkennung Kosovos und der EU-Mitgliedschaft zu wählen. Angesichts der Krise in der EU sowie schleppender wirtschaftlicher Entwicklung und stockender Reformen im Westbalkan steht ein Beitritt Serbiens ohnehin nicht direkt bevor. Überdies lehnen fünf EU-Staaten – Spanien, Griechenland, Zypern, Rumänien und die Slowakei – die Anerkennung Kosovos ab, weil sie argwöhnen, dies könne Sezessionsbestrebungen auf ihren eigenen Territorien fördern. Solange die EU in der Kosovo-Frage uneins ist und es kein Grundlagenabkommen zwischen Serbien und Kosovo gibt, ist es für die EU kontraproduktiv, Belgrad (oder Pristina) zu weitreichenden Entscheidungen zu drängen. Zudem erhöht allzu großer Druck aus dem Westen Russlands Chancen, in den Augen der serbischen Bevölkerung als einziger Verbündeter wahrgenommen zu werden.

Laut jüngsten Umfragen in Serbien befürworten etwa 70 Prozent der Befragten ein Bündnis mit Russland. Auf die differenzierter gestellte Frage,

mit wem Serbien ein »politisches und wirtschaftliches Bündnis« eingehen solle, sprechen sich allerdings 37,5 Prozent für Neutralität aus, genauso viele für Russland und 16,2 Prozent für die EU. Zugleich unterstützen aber etwa 44 Prozent den EU-Beitritt ihres Landes, während 42 Prozent ihn ablehnen.¹⁰ Bei früheren Umfragen lag die Zustimmung bei fast 60 Prozent. All das lässt darauf schließen, dass die öffentliche Meinung widersprüchlich und nicht gefestigt ist. Nach jedem erfolgreichen Schritt im EU-Beitrittsprozess der Westbalkanstaaten, etwa der Aufhebung der Visapflicht 2010, schnellte die Zustimmungsrates in die Höhe. Allerdings fiel sie immer dann, wenn schlechte Nachrichten aus Brüssel kamen – sei es im Zusammenhang mit dem Brexit, der Eurokrise, dem Zustrom von Migranten über die Westbalkanroute oder mit Schwierigkeiten in den Verhandlungen zwischen Belgrad und Pristina unter Obhut der EU. An erster Stelle ist es also offenbar die politische Wahrnehmung aktueller Ereignisse, nicht angeblich tiefsitzende Vorlieben oder Abneigungen, welche die außenpolitische Orientierung der Bevölkerung in Serbien und jener in anderen Staaten des Westbalkans beeinflusst, die EU-Beitrittskandidaten sind.

Um die langfristige euroatlantische Ausrichtung der Region zu fördern, müsste die EU rasch energische Schritte unternehmen. Vor allem geht es darum, der wirtschaftlichen Stagnation und der bedenklichen finanziellen Schieflage der südosteuropäischen Staaten entgegenzuwirken. Serbien und die anderen postjugoslawischen Staaten sowie Albanien sollten Zugang zu den EU-Strukturfonds erhalten, sich an EU-Finanzstabilitätsmechanismen beteiligen dürfen und damit als eine Art »Schattenmitglieder« der EU gelten. Es kommt wesentlich darauf an, den Lebensstandard gerade der jungen Einwohner/innen der Westbalkanstaaten zu heben und ihnen Perspektiven zu eröffnen. Nur so ist es möglich, die Anziehungskraft des EU-Demokratie-modells in Südosteuropa zu bewahren und den Einfluss anderer Akteure wie Russlands, der Türkei oder islamischer Staaten zu begrenzen.¹¹

¹⁰ Ergebnisse einer repräsentativen Meinungsumfrage im Auftrag des Nachrichtenportals NSPM, Belgrad, 25.11.–3.12.2015, <www.nspm.rs/istrazivanje-javnog-mnjenja/ludi-od-srece-ili-jos-jedna-otuzna-jesen.html> (Zugriff am 2.4.2016).

¹¹ Dušan Reljić, »Does the EU Want to Bring Russia and Turkey into the Western Balkans?«, *Euractiv.com*, 12.12.2014, <www.euractiv.com/section/global-europe/opinion/does-the-eu-want-to-bring-russia-and-turkey-into-the-western-balkans/> (Zugriff am 1.4.2016).

Durchbruch im Kurilen-Streit zwischen Japan und Russland

Alexandra Sakaki

Im April 2017 geben Japan und Russland bekannt, dass sie ihren Streit über die Kurilen-Inseln beigelegt und einen Friedensvertrag unterzeichnet haben. Der Durchbruch überrascht internationale Beobachter/innen, denn seit den 1990er Jahren waren bilaterale Verhandlungen über den Territorialkonflikt wiederholt gescheitert. Bisher hatten beide Seiten Anspruch auf die Kurilen-Inseln Etorofu, Kunashiri, Schikotan und die Habomai-Inselgruppe erhoben (vgl. Karte 2, S. 34), die Ende des Zweiten Weltkriegs von der Sowjetunion besetzt worden waren und seither unter Moskaus Kontrolle standen.¹ Entscheidend für den Erfolg der monatelang intensiv geführten Gespräche waren letztlich die persönlichen Interventionen des japanischen Premierministers Shinzo Abe und des russischen Präsidenten Wladimir Putin. Auf ihrer gemeinsamen Pressekonferenz erklären die beiden Politiker, es sei im grundlegenden Interesse beider Länder, wirtschaftlich, sicherheitspolitisch und kulturell enger zusammenzuarbeiten. Man müsse daher den Blick in die Zukunft statt in die Vergangenheit richten. Man habe sich im Territorialstreit auf einen für beide Seiten akzeptablen Kompromiss geeinigt und einen detaillierten Zehn-jahresplan für die bilaterale Kooperation ausgearbeitet.

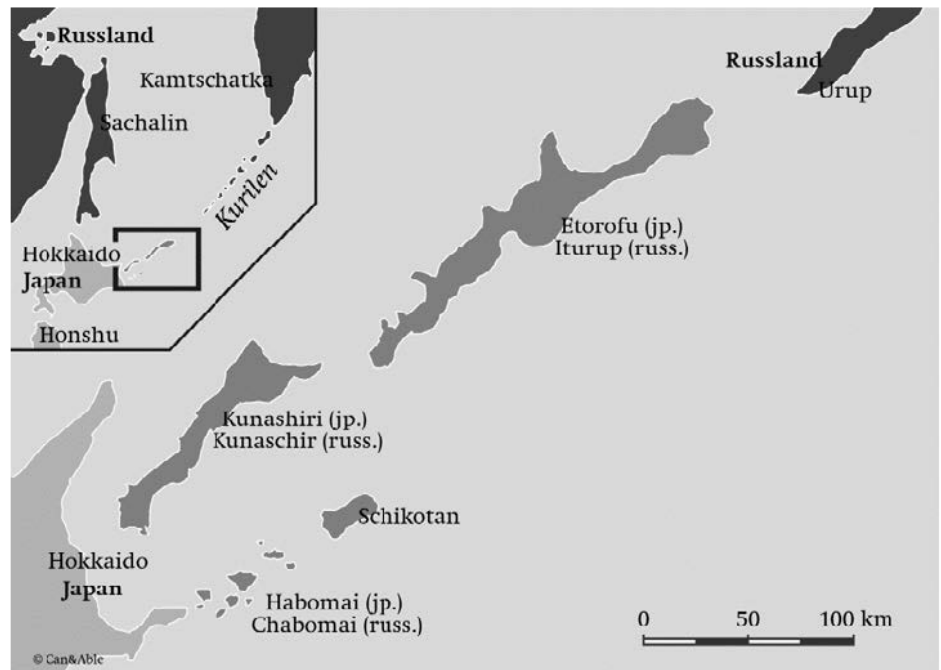
Die Eckpunkte des Abkommens fassen Abe und Putin wie folgt zusammen: Japan erkennt Russlands Souveränität über die größte Insel Etorofu an, die mehr als die Hälfte des umstrittenen Territoriums umfasst, und bekommt dafür die Hoheit über die restlichen drei Inseln zugesprochen. Gleichzeitig vereinbaren die Parteien, dass die zweitgrößte Insel Kunashiri für die nächsten 99 Jahre von Russland verwaltet wird. Dafür verpflichtet sich Moskau, die russische militärische Präsenz auf Kunashiri schrittweise zu reduzieren. In einem gemeinsamen Zehnjahresplan verspricht Tokio massive Investitionen und technologische Unterstützung bei der Erschließung und Entwicklung des russischen Fernen Ostens und Sibiriens. Gemeinsame Projekte sollen auf russischer Seite vom 2012 gegründeten Ministerium für Entwicklung des Fernen Ostens begleitet und koordiniert werden. Im Energiesektor haben sich die beiden Länder ebenfalls auf eine Vertiefung der Kooperation verständigt, beispielsweise bei der Erschließung neuer Gasfelder. Und auch in der Sicherheitspolitik soll es künftig einen intensiveren Austausch geben, zunächst durch Wiederaufnahme der 2+2-Gespräche der Außen- und Verteidigungsminister.²

¹ Zur Vereinfachung nutzt dieser Beitrag die japanischen Namen der Inseln und behandelt die Habomai-Inselgruppe als eine Insel. Auf Russisch heißen die Inseln Iturup, Kunashiri, Schikotan und Chabomai (vgl. Karte 2, S. 34).

² Japan und Russland führten im November 2013 erstmals sogenannte 2+2-Gespräche, zu denen die Verteidigungs- und Außenminister beider Seiten zusammenkamen. Bei diesem

Karte 2

Umstrittene Inseln der Kurilen-Kette



Die Kritik japanischer Medienvertreter/innen, mit dem Abkommen schere Japan aus der Linie aus, die die G7 nach der Ukraine-Krise gegenüber Russland eingeschlagen habe, weist Abe entschieden zurück. Die Staatengemeinschaft müsse, so der Premier, vielmehr Russlands konstruktiven Einsatz anerkennen und Moskau wieder stärker bei der Bewältigung internationaler Krisen einbinden. Tokio erwarte von Moskau konstruktive Schritte bei der Umsetzung der Minsker Vereinbarung; an dieser Haltung ändere die bilaterale Einigung nichts.

Japans und Russlands Interessen und Motive

Schon zu Beginn seiner Amtszeit im Dezember 2012 hatte Premierminister Abe die Beilegung des Territorialstreits und die Unterzeichnung eines Friedensvertrags mit Russland zur Priorität seiner Regierung erklärt. Mit seinem Besuch in Moskau im April 2013 – dem ersten eines japanischen Ministerpräsidenten in Russland seit zehn Jahren – hatte er seine Entschlossenheit in dieser Angelegenheit demonstriert. Anfang 2014 war Abe zur Eröffnungsfeier der Olympischen Winterspiele nach Sotschi gefahren, während die übrigen G7-Regierungschefs aus Protest gegen die Menschenrechtssituation in Russland der Veranstaltung fernblieben. Bedeutungsvoll war dieser Besuch umso mehr, als die Eröffnungsfeierlichkeiten am 7. Feb-

Treffen vereinbarten die Minister eine engere Zusammenarbeit in der Sicherheitspolitik und planten gemeinsame Marinemanöver, um Terrorismus und Piraterie zu bekämpfen. Das 2+2-Gesprächsformat hatte Japan zuvor nur mit eng befreundeten Staaten wie den USA oder Australien gepflegt.

ruar stattfanden, dem sogenannten Northern Territories Day, an dem japanische Premierminister alljährlich an einer Kundgebung teilnehmen, auf der beharrlich die Rückgabe der Inseln gefordert wird.³ Regelmäßige Treffen von Abe und Putin schufen die Grundlage für ein enges persönliches Verhältnis zwischen den Spitzenpolitikern, das sich unter anderem darin ausdrückt, dass sie sich gegenseitig mit dem Vornamen anreden. Bei der Begegnung in Sotschi äußerte Putin, er habe mit Abe ein »gutes Klima geschaffen, um das schwierigste Problem zwischen Japan und Russland zu lösen.«⁴

Trotz der Ukraine-Krise gab Abe seine Hoffnung auf einen Durchbruch im Verhältnis zu Moskau nicht auf. Indem Japan das Vorgehen Russlands zwar scharf verurteilte, andererseits aber nur harmlose Sanktionen verhängte, signalisierte es der russischen Führung sein ungebrochenes Interesse an guten Beziehungen. Im Rahmen seiner G7-Präsidentschaft im Jahr 2016 will Japan die Rolle eines Vermittlers zwischen Moskau und dem Westen einnehmen, denn ein »angemessener Dialog«, so Abe, sei von größter Bedeutung.⁵ Als Ausdruck dieses Bestrebens ist auch Abes Treffen mit Putin in Sotschi am 6. Mai 2016 zu sehen. Mit seinem Besuch widersetzte sich der japanische Premier offen den USA, die ihm wegen des russischen Vorgehens in der Ukraine und in Syrien von dieser Reise abgeraten hatten. Abe beteuert, seine Bemühungen um Moskau stünden im Dienste der G7; tatsächlich dürften aber bilaterale Interessen dahinterstehen.

Japans Russland-Politik wird mehr denn je zuvor von geopolitischen Erwägungen bestimmt: Tokio möchte verhindern, dass Moskau sich infolge der ökonomischen und politischen Isolation durch den Westen Beijing weiter annähert.⁶ Eine stärkere Verbundenheit Russlands mit China würde die Kräfte im asiatischen Raum schwächen, die ein Gegengewicht zu Beijings wachsendem regionalem und internationalem Einfluss bilden. Auch wirtschaftliche Interessen sprechen für eine engere Kooperation mit Russland. Japan hofft, im Energiesektor seine Abhängigkeit von Importen aus dem krisengeplagten Mittleren Osten verringern zu können. Und möglicherweise kommt noch ein persönlicher Grund hinzu, der Abes Engagement gegenüber Russland erklärt: Sein Vater, Shintaro Abe, hatte sich als Außenminister in den 1980er Jahren für eine Verbesserung der japanisch-sowjetischen Beziehungen eingesetzt. Eine weitere Annäherung zwischen Tokio und Moskau soll sein letzter Wunsch gewesen sein, als er 1991 ver-

3 James D. J. Brown, *Japan, Russia and Their Territorial Dispute: The Northern Delusion*, Abingdon: Routledge, 2016, S. 94.

4 »Abe-Putin Relationship of Trust Can Help Advance Territorial Talks«, *Nikkei Asian Review* (online), 19.2.2014, <<http://asia.nikkei.com/Viewpoints/Perspectives/0213VPS2AbePutin-relationship-of-trust-can-help-advance-territorial-talks>> (Zugriff am 4.3.2016).

5 Lionel Barber/Robin Harding, »Japan's Abe Calls for Putin to Be Brought In from the Cold«, in: *Financial Times*, 17.1.2016, <<https://next.ft.com/content/988d04c2-bcd3-11e5-846f-79b0e3d20eaf>> (Zugriff am 28.6.2016).

6 Russlands Hinwendung nach China lässt sich vor allem in den strategischen Bereichen Militär- und Energiekooperation beobachten, siehe dazu Margarete Klein/Kirsten Westphal, *Russlands Wende nach China*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2015 (SWP-Aktuell 78/2015).

starb. Premierminister Abe hält sein gutes persönliches Verhältnis zu Putin für eine optimale Voraussetzung, um den Territorialstreit zu lösen.

Ein Durchbruch in den bilateralen Beziehungen läge auch im russischen Interesse. Angesichts des verschlechterten Klimas zwischen Russland auf der einen und Europa, den USA und der Nato auf der anderen Seite sucht Moskau Partner, um die internationale Isolation des Landes zu mindern. Ein verbessertes Verhältnis zu Japan wäre dabei ein wichtiger symbolischer Erfolg, der die G7-Einheit aufbräche. Wenn es Japan in seiner angekündigten Vermittlerfunktion tatsächlich gelingen sollte, die Kooperation zwischen Russland und dem Westen wieder zu intensivieren, gewänne Moskau außenpolitische Handlungsspielräume zurück. Bessere Beziehungen mit Tokio wären für die Putin-Regierung auch im Hinblick auf ihre Asienpolitik von Vorteil. Wegen der Sanktionsmaßnahmen, die die westlichen Mächte im Zuge der Ukraine-Krise verhängt haben, hat sich Russland China zugewendet. Es hegt aber dennoch großes Misstrauen gegenüber seinem aufstrebenden Nachbarn. Unbedingt vermeiden möchte Moskau vor allem eine einseitige Abhängigkeit, die es in eine Juniorpartnerrolle gegenüber Beijing zwänge. Wenn es Russland gelänge, seine Beziehungen in Asien stärker zu diversifizieren und auf diese Weise seine Handlungsautonomie wieder zu erweitern, käme es seinem Ziel näher, als »euro-pazifische Macht« wahrgenommen zu werden. Gleichzeitig könnte es mit Hilfe Japans die Entwicklung seines sogenannten Fernen Ostens und Sibiriens forcieren, was Putin wiederholt zur »nationalen Priorität für das gesamte 21. Jahrhundert« erklärt hat.⁷ Eine Annäherung an Tokio birgt indes auch Risiken. Beijing könnte sich vor den Kopf gestoßen fühlen und mit einer Abwendung von Moskau reagieren. Um dies zu verhindern, könnte der Kreml zeitgleich zur japanisch-russischen Initiative eine noch engere Kooperation mit China vorantreiben.

Kompromissmöglichkeiten und Hürden

Offiziell liegen Russlands und Japans Positionen im Territorialstreit weit auseinander; beide Seiten beanspruchen alle vier Inseln. Zwar wäre es aus taktischen Gründen unklug, Verhandlungen mit einer Minimalforderung zu beginnen, doch haben sowohl Russland als auch Japan bereits Kompromissbereitschaft signalisiert – auf russischer Seite Präsident Putin und auf japanischer mehrere hochrangige Politiker und Regierungsvertreter, darunter Abes Sicherheitsberater Shotaro Yachi und der Chef des Kabinettssekretariats Yoshihide Suga. Tokio und Moskau haben indes ganz unterschiedliche Lösungsvorstellungen. Schon Ende der 1990er Jahre hatte die japanische Regierung Russland vorgeschlagen, Japans Souveränität über die Inseln anzuerkennen, dafür aber die zwei größeren (Etorofu und Kunashiri) unter russischer Administration zu belassen. Taro Aso und Shotaro Yachi, zwei zentrale Mitglieder der Abe-Regierung, sahen in einer hälft-

⁷ »Interview to TASS and Xinhua News Agencies«, *Official Website of the President of Russia* (online), 1.9.2015, <<http://en.special.kremlin.ru/events/president/news/50207>> (Zugriff am 3.4.2016).

tigen Aufteilung des Inselterritoriums eine Möglichkeit zur Einigung. Ihren Überlegungen zufolge sollte Japan die Souveränität über die drei kleineren Inseln Kunashiri, Schikotan und Habomai sowie über etwa 20 Prozent von Etorofu erhalten. Der von der Abe-Regierung zeitweise als inoffizieller Vermittler eingesetzte ehemalige Premierminister Yoshiro Mori hält einen Kompromiss für aussichtsreicher, wenn Japan nur die drei kleineren Inseln beansprucht.

Bereits im Jahr 2000, während seiner ersten Amtszeit, hatte Wladimir Putin als erster russischer Präsident die Gültigkeit der sowjetisch-japanischen Erklärung von 1956 bekräftigt, der gemäß sich Moskau bereit-erklärt hatte, nach Unterzeichnung eines Friedensvertrags die Inseln Schikotan und Habomai an Japan zurückzugeben. Diese Inseln machen allerdings nur sieben Prozent des umstrittenen Territoriums aus. Kurz vor seiner Wiederwahl zum Präsidenten im Jahr 2012 hatte Putin dann mit einem Presseinterview für Aufsehen in Japan gesorgt. Der Noch-Ministerpräsident war darin mit den Worten zitiert worden, im Inselstreit gehe es nicht ums Gewinnen, sondern um einen »akzeptablen Kompromiss«. Den Charakter einer möglichen Lösung beschrieb er mit der Vokabel »Hikiwake«, ein Begriff aus dem Kampfsport Judo, der »unentschieden« bedeutet.⁸ Diese Bemerkung löste in Japan Diskussionen aus, ob Putin möglicherweise mit der Rückgabe von mehr als nur den zwei kleineren Inseln einverstanden wäre.

Auch wenn Japan und Russland das Interesse an einer Einigung teilen, stehen einer Überwindung des Streits um die Kurilen noch etliche Hürden im Weg. Da jedes Entgegenkommen bei territorialen Streitigkeiten leicht als Kniefall ausgelegt werden kann, stehen die Verhandlungsführer beider Seiten unter hohem innenpolitischem Druck. Politischer Wille auf höchster Ebene ist daher Voraussetzung für den Erfolg. Der russischen Kompromissbereitschaft sind dadurch zusätzliche Grenzen gesetzt, dass sich territoriale Zugeständnisse im Osten angesichts des Vorgehens in der Ukraine nur schwer erklären lassen, zumal auf den Inseln etwa 17000 Russen/innen leben. Zwar haben die Kurilen für die russische Identität nicht dieselbe Bedeutung wie die Krim, aber das Prinzip der »territorialen Integrität« hat in der russischen Sicherheitspolitik einen hohen Stellenwert. Zugleich wiederum lassen sich außenpolitische Kurswechsel und Inkohärenzen in einem autoritären Regime wie in Russland nach innen leichter verkaufen, indem die Führung entsprechende Propaganda über die Medien verbreitet. Regelmäßige Besuche, die russische Regierungsmitglieder den Inseln in den vergangenen Jahren abgestattet haben, legen die Vermutung nahe, dass sich unter den Eliten – abgesehen von Putin – die Positionen im Inselstreit eher verhärtet haben. Möglich ist aber auch, dass die russische Führung durch ein bewusstes Spiel mit verteilten Rollen Druck auf Japan ausüben will, damit es den eigenen Forderungen entgegenkommt.

⁸ »Putin Proposes Starting Over in Negotiations over Northern Territories«, *Asahi Shimbun* (online), 2.3.2012, <http://ajw.asahi.com/article/behind_news/politics/AJ201203020054> (Zugriff am 15.2.2016).

Implikationen für Deutschland und Europa

Für Deutschland und Europa wären mit dem eingangs beschriebenen Szenario sowohl Chancen als auch Risiken verknüpft. Die Beilegung des langjährigen Kurilen-Streits zwischen Japan und Russland wäre grundsätzlich begrüßenswert und hätte positive Auswirkungen auf die Stabilität in Ostasien. Dadurch würde nicht nur ein Territorialkonflikt mit militärischem Eskalationspotential gelöst; auch der Machtzuwachs Chinas könnte begrenzt werden – weil Moskau auf diese Weise ein Ausweg aus einer »Juniorpartnerschaft« mit Beijing aufgezeigt würde. Vertreter/innen der deutschen und anderer europäischer Regierungen sollten daher vermeiden, in Stellungnahmen den Eindruck zu vermitteln, eine der beiden Seiten hätte aus einer Position der Schwäche heraus gehandelt oder »klein beigegeben«. Dies würde die innenpolitischen Widerstände in Japan bzw. Russland stärken und die Umsetzung der Einigung gefährden. Angesichts der zahlreichen Territorialkonflikte in Ostasien, die sich in den letzten Jahren zuspitzen, könnten Deutschland und die EU außerdem an die daran beteiligten Staaten appellieren, mit ähnlichem Pragmatismus diplomatische Lösungen anzustreben. Im weiteren Verhalten gegenüber Russland würde es darum gehen, das positive Momentum in dessen Außenpolitik zu nutzen und aufrechtzuerhalten. Zwar sollte Europa nicht von den Forderungen aus dem Minsk-2-Abkommen abrücken, doch könnte es in Feldern, in denen gemeinsame Interessen bestehen, einen sachbezogenen Dialog suchen und eine ebensolche Zusammenarbeit mit Russland ankurbeln. In einem ersten Schritt ließe sich beispielsweise ein sicherheitspolitischer Dialog zu Ostasien aufnehmen.

Das Hauptrisiko des Szenarios liegt darin, dass Moskau versucht sein könnte, sich Tokios bilaterale Ambitionen zunutze zu machen, um die G7-Staaten zu spalten. Einen intensiven Austausch und eine gute Abstimmung mit den westlichen Partnern in der Russland-Politik vorausgesetzt, hätte Abe aber die Möglichkeit, dazu beizutragen, den Kreml zu einer kooperativen Politik zu bewegen und den Dialog mit Moskau wieder zu intensivieren.

Russland löst die USA als Sicherheitspartner des Irak ab

Azadeh Zamirirad

Nachdem die USA seit dem vollständigen Abzug ihrer Bodentruppen Ende 2011 bereits an Einflussmöglichkeiten im Irak eingebüßt haben, steht nunmehr ihre Sicherheitsvereinbarung mit Bagdad zur Disposition. Mit Verweis auf mangelnde Erfolge der US-geführten Koalition im Kampf gegen den sogenannten Islamischen Staat (IS) leiten irakische Politiker im Frühjahr 2018 eine Abkehr vom Bündnis mit Washington ein. Die geltende Sicherheitsvereinbarung mit den USA wird aufgekündigt. Stattdessen unterzeichnen Russland und der Irak ein bilaterales Sicherheitsabkommen, mit dem Moskau der irakischen Zentralregierung verstärkte logistische, sicherheitspolitische und militärtechnologische Unterstützung bei der Bekämpfung des IS und der Rückeroberung des an ihn gefallen irakischen Territoriums zusichert. Die Vereinbarung umfasst neben der Bereitstellung russischer Waffensysteme auch die Ausbildung irakischer Sicherheitskräfte im Bereich Terrorismusbekämpfung, gemeinsame Militärübungen sowie die Möglichkeit, irakische Militärflugplätze zu nutzen. Letztere stehen bei Bedarf faktisch als russische Luftwaffenstützpunkte zur Verfügung. Eine russische Beistandsverpflichtung für den Kriegsfall bleibt dagegen aus. Durch die neue Kooperation verstärkt Russland seine sicherheitspolitische Präsenz auf irakischem Boden. Den erweiterten Handlungsspielraum nutzt Moskau zum Ausbau eines geopolitischen Korridors, der von Syrien bis nach Iran reicht.

Gelegenheit für Russland

Ein sicherheitspolitischer Rückzug der USA aus dem Irak bietet Russland die Gelegenheit, gleich in mehreren Bereichen zu profitieren. Dabei ist es für Moskau – im Gegensatz zur Krise um die Ukraine – mit relativ geringen politischen Kosten verbunden, den strategisch zuvor von den Amerikanern besetzten Raum einzunehmen. Als Bagdads neuer Sicherheitspartner kann Russland den eigenen Wirkungsradius im Nahen und Mittleren Osten erweitern, während die USA an Einflussmöglichkeiten verlieren. Zugleich entspricht es Russlands Selbstbild als Speerspitze der Terrorismusbekämpfung, die Amerikaner als globale Macht im Kampf gegen den IS auf irakischem Boden zu ersetzen. Mit einer zeitgleichen Militärpräsenz in Syrien und dem Irak – zwei Staaten mit bedeutenden kurdischen Bevölkerungsanteilen – steht Russland vor dem Hintergrund der zerrütteten Beziehungen mit der Türkei zudem ein wichtiger politischer Hebel gegenüber Ankara zur Verfügung. Stärkere militärtechnologische Kooperationen wiederum bieten Moskau die Möglichkeit, in Zeiten internationaler Sanktionen

Karte 3
Irak



zusätzliche Einnahmen im Sicherheitssektor zu generieren. Mit Blick auf die bestehenden Sanktionen gegen Russland und die ungelöste Krise um die Ukraine kann Moskaus gewachsene Bedeutung in Nahost darüber hinaus »leverage« für entsprechende Verhandlungen erzeugen. Denn die Ausweitung des russischen Engagements auf den Irak ist auch ein Signal an die internationale Staatengemeinschaft, dass der im September 2015 begonnene Militäreinsatz in Syrien kein Einzelfall bleiben muss und Russland auf absehbare Zeit ein sicherheitspolitisch relevanter Akteur in der MENA-Region (Nahost und Nordafrika) bleiben wird. Damit führt in einem von zahlreichen Konflikten geprägten und geostrategisch bedeutsamen Raum kaum mehr ein Weg an Russland vorbei.

Neue Allianz in der MENA-Region

Bereits im September 2015 haben Russland, Iran, Irak und Syrien eine sicherheitspolitische Vereinbarung zum Austausch militärischer und geheimdienstlicher Informationen getroffen. Nach der irakischen Aufkündigung der Sicherheitsvereinbarung mit den USA entwickelt sich 2018 eine politische Quasi-Allianz der vier Staaten, deren wesentliche Säule die russisch-iranische Zusammenarbeit ist. Für dieses bilaterale Verhältnis hat Moskaus gewachsene Rolle spürbare Konsequenzen. Zwar begrüßt Iran das Schwinden des amerikanischen Einflusses in der Region, doch das verstärkte russische Engagement geht außenpolitisch zu Lasten Teherans. Nachdem die Islamische Republik durch Moskaus Militärintervention in Syrien bereits politisch an Boden verloren hat, geht die russische Präsenz im Irak abermals mit einer Schwächung von Teherans Position einher – nunmehr jedoch unmittelbar an der iranischen Grenze, an der Russland gegebenenfalls Militärbasen errichten kann. Zugleich ist Moskau darauf angewiesen, dass Teheran weiterhin Kampfhandlungen auf syrischem Boden koordiniert und im Irak den eigenen politischen wie militärischen Einfluss nicht dazu nutzt, russischen Interessen in der Region zuwiderzuhandeln. Solange der Syrien-Konflikt anhält, hat auch die neue russisch-iranische Kooperation Bestand.

Andere Regionalmächte beobachten diese Zusammenarbeit mit Sorge. Im Bewusstsein um das ambivalente Verhältnis zwischen Russland und Iran und die divergierenden geopolitischen Interessen beider Staaten erhöhen sie zwar rhetorisch den Druck auf Russland, versuchen aber gleichzeitig, Zugeständnisse zu erlangen. Den Bedenken Ägyptens und Saudi-Arabiens begegnet Moskau vor allem mit der Bereitschaft, diesen Ländern Nukleartechnologie bereitzustellen und Waffensysteme zu liefern. Neben der Anzahl von Verträgen zum Bau russischer Atomkraftwerke steigt vor allem Russlands Rate an Rüstungsexporten in die Region. Dabei profitiert Moskau davon, dass die USA ihre Waffenlieferungen in die MENA-Region zuletzt eingeschränkt und die Ausfuhr spezieller militärtechnologischer Systeme abgelehnt haben.

Unter anderen Bedingungen gestalten sich dagegen Moskaus Beziehungen zu Israel und der Türkei. Russland will sein bilaterales Verhältnis zu Israel nicht zugunsten einer strategischen Partnerschaft mit Iran gefährden. Die russische Nahostpolitik behält ihren Ansatz der Mehrgleisigkeit im Kern bei. Dazu gehört die enge Abstimmung mit dem israelischen Sicherheitsapparat, so auch hinsichtlich des syrischen Luftraums. Zwar nimmt Israel offiziell eine kritische Haltung zur russisch-iranischen Kooperation ein; zugleich setzt die Regierung aber darauf, dass Russland die engere Zusammenarbeit mit Iran und den erweiterten Spielraum in der Region nutzt, um einer sicherheitspolitischen Eskalation an der israelisch-libanesischen Grenze entgegenzuwirken.

Problematisch ist Moskaus Einflussgewinn vor allem für die Türkei. Eine starke russische Präsenz im Irak schränkt Ankaras Möglichkeiten ein, Zugriff auf kurdische Gebiete und Gruppierungen vor Ort zu nehmen oder

ein glaubwürdiges Abschreckungsszenario für die nordirakische Grenze zu entwickeln. Das Risiko einer militärischen Eskalation zwischen Russland und der Türkei bleibt trotz des beiderseitigen Engagements in Syrien dennoch gering. Moskau will keinen Bündnisfall für die Nato schaffen, und in Ankara ist man sich bewusst, dass eine Beistandsverpflichtung nach Artikel V des Nordatlantikvertrages nur dann besteht, wenn die militärische Eskalation nicht Resultat einer türkischen Offensive ist.

Mit dem Versuch, eine Einflussphäre von Syrien bis Iran aufzubauen, läuft Russland Gefahr, insbesondere von der Türkei und den Golfstaaten als Teil einer pro-schiitischen Achse wahrgenommen zu werden und dadurch an Handlungsspielräumen in der Region einzubüßen. Politische Kosten drohen Russland etwa im Nordkaukasus. Hier könnten die Türkei und die Golfstaaten ihre jeweiligen politischen, ideologischen oder finanziellen Einflussmöglichkeiten gegenüber den Republiken nutzen, um Konflikte an der russischen Grenze zu schüren.

Angesichts der regionalen Bedingungen bleibt Moskau seiner Linie treu, die Beziehungen zu den Regionalmächten nicht durch bilaterale strategische Selbstverpflichtungen zu gefährden. Angestrebt wird kein gemeinsames Viererbündnis mit Iran, Irak und Syrien gemäß vertraglich fixierten Bindungen, sondern eine lose taktische Allianz, die je nach Bedarf eine sicherheitspolitische Zusammenarbeit und Koordinierung ermöglichen soll und keiner gemeinsam festgelegten Interessenpolitik folgt. Vor diesem Hintergrund sieht Moskau davon ab, gegenüber den drei Ländern eine Beistandserklärung für den Kriegsfall abzugeben.

Konsequenzen für die USA und die Europäische Union

Sollte das oben gezeichnete Szenario eintreten, könnten mittelfristig auch andere Staaten in der Region einer Hinwendung nach Russland folgen. Mit Blick auf den Kampf gegen den IS wären Ägypten und Libyen möglicherweise die nächsten, die Moskau um Unterstützung ersuchen. Doch ob Russland den Erwartungen bei der Terrorismusbekämpfung gerecht werden könnte und fähig sowie willens wäre, entsprechende Kapazitäten zur Verfügung zu stellen, ist nicht nur angesichts seiner bisherigen Bilanz in Syrien zweifelhaft. Eine Sicherheitsvereinbarung mit dem Irak wäre nicht mit dem Anspruch verbunden, die USA als strategischen Partner in der Region substantiell zu ersetzen. Vielmehr würde ein solches Abkommen dem geopolitischen Kalkül folgen, den eigenen Radius regionaler Machtprojektion zu erweitern. Die Herausforderung für Russland bestünde darin, keine zu hohen Erwartungen zu wecken und die Ausbalancierungspolitik gegenüber den Regionalmächten aufrechtzuerhalten. Dabei dürfte Russland seinen Ansatz außenpolitischer Ambivalenz nicht zugunsten fest umrissener Regionalbündnisse mit konkreten, langfristigen Zielformulierungen aufgeben.

Mit einem weitgehenden Rückzug der USA aus der Region und einer Ausdehnung der russischen Einflussphäre würde sich auch die geopolitische Ordnung im Nahen und Mittleren Osten verschieben. Jahrzehnte-

lange Allianzen wie die zwischen den USA und Ägypten oder den Golfstaaten würden gegenüber neuen Quasi-Bündnissen – wie dem russisch-iranischen – an Bedeutung verlieren. Dies würde die Handlungsspielräume von Regionalakteuren ebenso verändern wie die externer Mächte. Die USA könnten auf verschiedene Weise auf eine irakische Aufkündigung der bilateralen Sicherheitsvereinbarung reagieren. Sie könnten die eigene Militärpräsenz vor Ort vollständig aufgeben, den Versuch unternehmen, ihren in Bagdad noch verbliebenen Einfluss geltend zu machen, oder ihre Irak-Politik mit Russland abstimmen und dabei nach Kooperations- bzw. Koordinationsmöglichkeiten suchen. Die EU wiederum müsste sich darauf einstellen, dass Russland in Zukunft ein zentraler Akteur in der MENA-Region wäre. Zahlreiche bestehende und potentielle künftige Krisenherde würden sich nicht bewältigen lassen, wenn Moskau sich den Lösungsansätzen verweigert. Damit hätte Russland die eigene Verhandlungsmasse gegenüber der Europäischen Union erhöht – in einer Region, von deren Konflikten die EU aufgrund der mit ihnen einhergehenden Flüchtlingsströme unmittelbar betroffen ist.

Will die EU der Aussicht entgegenwirken, dass Moskau einen Einflusskorridor im Nahen und Mittleren Osten etabliert und ausweitet, muss sie langfristig an mehreren Stellen ansetzen. Es gilt, jene politischen Räume zu schließen, die von Russland qua Proklamation leicht zu besetzen sind. Dazu gehört in erster Linie die glaubwürdige politische Verpflichtung zur Bekämpfung des Islamischen Staates mittels eines umfassenden, gesamteuropäischen Plans. Dabei sollte die EU ihren Blick, der sich im Zuge der Flüchtlingskrise zunehmend nach innen gewandt hat, wieder stärker auf die außereuropäische Sphäre richten. Zudem kann die EU die Kommunikations- und Kooperationskanäle mit Iran, die sich durch die nukleare Vereinbarung eröffnet haben, dazu nutzen, Anreize für eine außenpolitische Anbindung Teherans an Moskau zu minimieren. Dies erfordert zum einen die Vermittlung im spannungsgeladenen Verhältnis zwischen der Islamischen Republik und Saudi-Arabien und zum anderen die Unterstützung beim Aufbau einer regionalen Sicherheitsarchitektur, die nicht nur den Interessen Irans, sondern auch denen der anderen Regionalakteure gerecht wird. Ein regionaler Sicherheitsdialog bietet auf lange Sicht die größten Chancen, eine Blockbildung im Nahen und Mittleren Osten zu verhindern und die militärische Präsenz externer Großmächte zu begrenzen.

Förderlich wäre schließlich eine neue Phase russisch-amerikanischer und russisch-europäischer Entspannung. Diese würde nicht nur die Wahrscheinlichkeit senken, dass Russland auf eine Eindämmung der USA und der EU im Nahen und Mittleren Osten zielt. Sie würde auch den generellen Anreiz für Moskau verringern, politisch und militärisch in eine Region zu investieren, in der sonst keine vitalen russischen Interessen betroffen sind.

III. Internet, Energie und Sicherheit

Das EurasiaNet – oder wie das Internet zerbrach

Marcel Dickow

Bei der VN-Generalversammlung im Dezember 2018 verkündet der russische Staatspräsident offiziell die Einführung des »sicheren EurasiaNet«, eines Datennetzwerks unter staatlicher Kontrolle der teilnehmenden Länder China, Russland und Indien. Die Mitglieder des EurasiaNet Oversight Board treffen sich unter dem Vorsitz Russlands im Januar 2019 zur ersten offiziellen Sitzung. Damit ist das Internet in zwei Teile zerbrochen, in denen unterschiedliche technische und rechtliche Standards und – damit verbunden – politische Maßgaben gelten. Das Internet ist jetzt nicht mehr weltumspannend, das neue EurasiaNet nicht mehr offen und frei. Der globale Datenraum ist von nun an physikalisch und logisch fragmentiert.

Wie ist es dazu gekommen? Im Sommer 2017 veröffentlicht ein russisches Blog vertrauliche Dokumente aus dem russischen Innenministerium. Darin werden bisher unbekannte interne Verfahren zur Standardisierung einer IT-Netzinfrastruktur beschrieben. Die Papiere enthalten auch Verweise auf eine bestehende nachrichtendienstliche Kooperation mit Indien und China. Im August 2017 kündigt Russland seinen Rückzug aus dem Governmental Advisory Council (GAC) der Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN) an.¹ Zusammen mit einigen Staaten Asiens, unter denen sich China und Indien besonders engagieren, stellt Russland bei der Plenipotentiary Conference der International Telecommunication Union (ITU) den Antrag, das Internet allein durch die Staaten im Rahmen der Vereinten Nationen verwalten zu lassen. Dies käme einem Todesstoß für den Multi-Stakeholder Approach der Internet Governance gleich, denn damit verlören nichtstaatliche Akteure und die Zivilgesellschaften (zum Beispiel Nichtregierungsorganisationen und die Wissenschaft) ihr Mitspracherecht. In den technischen Gremien der ITU blockieren China und Russland die Fortentwicklung von Protokollen und Standards und lehnen öffentlich das von der Internet Engineering Task Force (IETF) entworfene HTTP 2.0-Protokoll ab. Dieses sieht unter anderem vor, Internet-Seitenaufrufe nur noch verschlüsselt zuzulassen.

Im Januar 2018 veröffentlichte Dokumente des chinesischen Außenministeriums sprechen von einem EurasiaNet. Darin werden auch Programme beschrieben, die den unter nationaler Kontrolle stehenden Teil des Internets technisch und hierarchisch weiter zentralisieren und vom Rest des World Wide Web isolieren. Als Partner für dieses Projekt nennen die streng geheimen Dokumente unter anderem Moskau. Unterdessen

¹ Insbesondere die nach russischer Auffassung »fehlende Internationalisierung« der Internet Assigned Numbers Authority (IANA), die nach Abschluss des Transitionsprozesses – weg von einer Aufsicht durch die US-Regierung und hin zu einer Alleinverantwortung der ICANN – im Herbst 2016 zu beobachten sei, wird dabei als Begründung genannt.

beginnt Russland, die öffentliche Netzinfrastruktur auf seinem riesigen Territorium mit chinesischer Hardware auszustatten. Eine Studie vom März 2018 zeigt, dass einige bandbreitenschwache Internetverbindungen von Europa nach Russland, China und Indien systematisch gekappt und dort durch wenige, zentrale Knotenpunkte ersetzt werden. Diese akzeptieren nur veraltete bzw. nicht-standardisierte Protokolltypen für gesicherte Verbindungen. In einigen Teilen der Welt, insbesondere in Schwellenländern, führt dies zu einer Renaissance des unsicheren HTTP 1.0-Protokolls. Im Sommer 2018 betont der russische Präsident in einem Interview, dass sein Land in Kooperation mit China die technologische Lücke zum Westen schließen werde und dabei auf eigene Standards und Infrastruktur setze.

Infolgedessen werden in bestimmten Regionen der Welt immer mehr Datenpakete auf ihrem Transportweg verändert, beispielsweise durch das Hinzufügen digitaler Wasserzeichen. Zudem bildet sich bei den benutzten Übertragungsprotokollen eine Zweiklassengesellschaft heraus. Teile der westlichen Infrastruktur werden zunehmend von der euro-asiatischen abgekoppelt, weil es bei den Transportprotokollen keine gemeinsame technische Rückfallebene gibt.² So konzentrieren sich die Datenverkehre immer stärker auf wenige, leicht zu kontrollierende Verbindungen.

Russische und chinesische Interessen

Ein EurasiaNet, das durch eine russisch-chinesische Kooperation zustande käme, wäre zuerst ein innenpolitisches Machtinstrument, mit dem die daran mitwirkenden Regierungen zweierlei würden erreichen wollen: das Maß an Kontrolle der eigenen Zivilgesellschaften zu erhöhen und den äußeren Einfluss auf diese zurückzudrängen. Vor allem soziale und politische Reformbewegungen (wie jene, die die »Farbigen Revolutionen« in Georgien, der Ukraine usw. auslösten) stellen in den Augen der Regierungen, die am Aufbau eines EurasiaNet oder an einer Beteiligung daran interessiert wären, eine Gefahr dar. Denn sie haben in der Vergangenheit bereits Kommunikationsmittel des Internets, zum Beispiel soziale Netzwerke, zur Mobilisierung genutzt. Allerdings kann es durchaus auch wirtschaftspolitische Anreize geben, ein Konkurrenz-Internet aufzubauen, darunter vor allem das Kalkül, auf diese Weise US-amerikanische Monopolstellungen der IT-Industrie aufbrechen zu können. Ein solches Szenario ist für Russland jedoch nur realistisch, wenn es dabei auf die technologischen und industriellen Fähigkeiten Chinas zurückgreifen kann. Beide Länder verbindet, dass sie nach größerer technologischer Unabhängigkeit streben, insbesondere von den USA, und dass sie die Chance genutzt haben, das Internet zu einem Werkzeug der Überwachung und gezielten Information umzufunktionieren. Letzteres ist auch deswegen gelungen, weil die Sprachbarrieren in der eigenen Bevölkerung gegenüber anderssprachigen Angeboten bislang noch besonders hoch sind.

² Russische und chinesische Server bzw. Knotenpunkte akzeptieren keine aktuellen sicheren Standards (des »Westens«), während amerikanische und europäische ältere Standards aus Sicherheitsgründen ablehnen.

Neue technische Standards gefährden die Effizienz dieses Instrumentariums, denn Entwicklungen wie zum Beispiel die Verschlüsselung von Transportwegen und Inhalten erschweren den Staaten die Kontrolle und erweitern gleichzeitig die Möglichkeiten, Kommunikation zu anonymisieren. Der Einfluss insbesondere Russlands auf die Fortentwicklung dieser Standards ist unter den Bedingungen des Multi-Stakeholder-Ansatzes der Internet Governance gering, auch weil russische Unternehmen keine Marktmacht besitzen. Deswegen drängt Moskau schon seit langem auf eine Multilateralisierung der Internet-Verwaltung im Rahmen der VN, um zumindest im eigenen Hoheitsbereich mehr Einfluss auf die Gestaltung des Internets zu erlangen. Parallel zu diesen Bemühungen manipulieren oder sperren Staaten wie China und Russland auf technischer Ebene bestimmte Kommunikationsprotokolle, wie zum Beispiel Tor oder VPN-Tunnel (Virtual Private Network). Die Regierungen beider Länder haben also vor dem Hintergrund der kontinuierlichen Weiterentwicklung von Standards vor allem das Interesse, das technische Funktionieren des Netzes auf andere Art und Weise zu beeinflussen und somit Menschenrechte wie die Meinungs- und Pressefreiheit im digitalen Raum einzuschränken. Die derzeitige Führung in Moskau könnte zudem auch ideologische Beweggründe haben: das staatlich kontrollierte, sichere nationale Netz als Gegenentwurf zum offenen, globalen und vermeintlich unsicheren Internet nach westlicher Vorstellung.

Chinesische Firmen haben sich längst zu ernsthaften Wettbewerbern für die US-Netzwerkinfrastrukturausrüster gemausert. Sie konkurrieren vor allem über den Preis und nicht über Innovation. Das Setzen eigener Standards könnte ihre Wettbewerbsfähigkeit verbessern, zwar nicht in der westlichen Welt, aber sehr wohl in Schwellenländern Asiens und in Afrika. Russland würde von einem Technologietransfer aus China enorm profitieren, den Peking dann als politisches Mittel zur Durchsetzung gemeinsamer Interessen einsetzen könnte. Mit der fortschreitenden Verbreiterung der gut ausgebildeten, englischsprachigen Mittelklasse in China wird aber auch in Peking der Anreiz größer, die Kontrolle des Informationsflusses und der Kommunikation im Internet über das ohnehin schon bestehende Maß hinaus zu verstärken. Deswegen könnte das Streben nach technologischer Souveränität im chinesischen Netz zu einer digitalen Abschottungspolitik führen. Eine russisch-chinesische Kooperation bei solchen Bemühungen und der Trend zum digitalen Disconnect stünden jedoch im Widerspruch zur bisherigen chinesischen Wirtschafts- und Exportpolitik, die auf globale Handelsströme und Wertschöpfung setzt.

Auswirkungen auf die EU und Deutschland

Die Schaffung eines EurasiaNet hätte wirtschafts- und außenpolitische Folgen für die Europäische Union und für Deutschland. Europäische Unternehmen könnten kaum noch gesicherte Verbindungen mit ihren chinesischen Partnerfirmen und Zweigstellen aufbauen. Sie wären stattdessen darauf angewiesen, zusätzliche Netzwerkinfrastruktur bei chinesischen

Anbietern einzukaufen, um eine »gesicherte« Kommunikation wieder zu ermöglichen. Es wäre zudem vorstellbar, dass Neuverträge mit chinesischen Unternehmen künftig eine staatliche Klausel enthalten, die deutsche Firmen zum Kauf chinesischer Kommunikationshardware verpflichtet. Dies würde einen Paradigmenwechsel in der chinesischen Wirtschafts- und Exportpolitik in Richtung eines Konzepts technologischer Souveränität darstellen. Solche Geschäftspraktiken würden allerdings ein Wettbewerbsverfahren der EU-Kommission nach sich ziehen. EU-Staaten, die mit China dicht ökonomisch verflochten sind, würden einem solchen Verfahren sicherlich skeptisch gegenüberstehen, so dass eine einheitliche wirtschaftspolitische Position der EU im Hinblick auf China kaum mehr aufrechtzuerhalten sein dürfte.

Das Zerschlagen des Internets hätte zudem massive außenpolitische Erschütterungen zur Folge. Zwischen den Staaten des alten Westens und einigen afrikanischen und asiatischen Ländern würde sich höchstwahrscheinlich ein Streit über die Funktion des Internets und die Rechte der Bürger/innen in der digitalen Welt entzünden. Während die USA und im Schlepptau europäische Regierungen die Freiheit und Neutralität des Internets propagieren werden, dürften zum Beispiel afrikanische Staaten die Bedeutung des Netzes für die wirtschaftliche Entwicklung betonen. Denn die immer neuen, kostenintensiven (aber sicheren) Standards des Nordens würden die Entfaltung der afrikanischen Wirtschaften hemmen und könnten als politisches Mittel zur Zementierung der Nord-Süd-Spaltung aufgefasst werden. Für die Länder Afrikas würde mit China ein neuer Partner auf den Markt treten, der ebenso wie der »Norden« in der Lage wäre, die Netzinfrastruktur des Kontinents weiterzuentwickeln. Hier wird deutlich, dass die EU solche Szenarien mit einer »Digitalen Entwicklungspolitischen Strategie für Afrika« abfedern könnte, in deren Rahmen den afrikanischen Staaten digitale Partnerschaften angeboten werden, wenn sie den Multi-Stakeholder-Ansatz der Internet Governance weiterhin unterstützen.

Es wäre auch nicht ausgeschlossen, dass insbesondere die USA und Deutschland vor dem Hintergrund geostrategischer Wirtschaftsinteressen darüber streiten, wie mit den EurasiaNet-Staaten am besten umzugehen ist. Die USA würden sich vehement gegen eine Aufweichung der Internet-Standards stemmen, denn Washington hat dabei auch immer US-amerikanische Unternehmen der digitalen Ökonomie und Netzwerkausrüster im Silicon Valley im Blick, deren bisheriges Quasi-Monopol nicht in Gefahr gebracht werden soll. Deutschland könnte indes versucht sein – auch aus ökonomischen Gründen –, technische Kompromisse (Schnittstellen) vor allem mit China auszuloten. So würde die Bundesrepublik den digitalen und wirtschaftlichen Bruch mit China verhindern und gleichzeitig neue Felder für die Kooperation mit der russischen Wirtschaft erschließen. Allerdings stünde eine solche Annäherung im krassen Widerspruch zur aktuellen deutschen Cyber-Außenpolitik, die die Universalität der Menschenrechte (auch) in der digitalen Welt betont.

Handlungsempfehlungen für Deutschland

Mittlerweise bilden Standards und bestimmte Netzprotokolle die Basis für die Aufrechterhaltung politischer Werte, wie zum Beispiel Netzneutralität, Zugangsfreiheit, Offenheit und Privatsphäre. Gleichzeitig sind ökonomische Interessen der Digitalwirtschaft genauso wie mittlerweile jede traditionelle Wertschöpfung eng mit dem Funktionieren des Internets verknüpft. Die Stärke des Internets liegt in dem momentan noch praktizierten »Multi-Stakeholderism« und in der Universalität und Neutralität der Infrastruktur gegenüber dem Datenverkehr, der durch sie hindurchläuft. Dies gilt es zu bewahren.

Deutsche Cyber-Außenpolitik sollte daher auf zwei Pfeilern ruhen. Sie sollte erstens fest zum Multi-Stakeholder-Ansatz der Internet Governance stehen und ihn im Konsens mit Partnern/innen *und* kritischen Staaten fortentwickeln. Und zweitens sollte es ihr Ziel sein, dass die EU-Mitgliedstaaten eigene technologische Kompetenzen aufbauen und es durch digitale Entwicklungspolitik (*cyber capacity building*) auch anderen Ländern, insbesondere in Afrika, ermöglichen, einseitige Abhängigkeiten zu vermeiden bzw. zu verringern. Dabei wäre es fatal, Wirtschaftspolitik einerseits und Menschenrechte online andererseits als Antagonisten aufzufassen. Im Gegenteil: Gerade gegenüber Moskau sollte der Nexus zwischen dem ökonomischen Potential eines freien, offenen Netzes und dem Multi-Stakeholder-Ansatz bei der Internet Governance in den Vordergrund gerückt werden. Russlands schwächelnde traditionelle Wirtschaft, seine starke Abhängigkeit von Rohstoffexporten und die geringe Wettbewerbsfähigkeit seiner Industrie müssten dem Land schon jetzt starke Anreize bieten, einen Kurswechsel zu einer global ausgerichteten digitalen Ökonomie zu vollziehen. Eine Leitlinie deutscher Außenpolitik gegenüber Russland könnte es sein, eine solche Entwicklung zu fördern und ihre Abhängigkeit von einem offenen und freien Internet deutlich zu machen. Gleichzeitig kann die Bundesregierung belegen, dass sich organisierte Cyber-Kriminalität auch ohne vollständige Überwachung und Abschottung des Internets mit den derzeitigen Standards effizient bekämpfen lässt. Die Glaubwürdigkeit deutscher Cyber-Außenpolitik darf allerdings nicht dadurch untergraben werden, dass westliche Geheimdienste die Netze flächendeckend strategisch überwachen, etwa zur Terrorismusabwehr, und damit eine Praxis pflegen, die ihre Regierungen regelmäßig den Regierungen Russlands und Chinas diplomatisch vorhalten.

Russlands Rückzug aus der nuklearen Rüstungskontrolle

Oliver Meier

Nachdem die Nato verkündet hat, ihr Raketenabwehrsystem werde bald die Phase der vollumfänglichen Befähigung (Full Operational Capability) erreichen, erklärt Moskau im Gegenzug den Austritt aus dem Vertrag über die Abrüstung nuklearer Mittelstreckenraketen (Intermediate Range Nuclear Forces, INF). Die Inbetriebnahme des gegen Russland gerichteten Systems gefährde die »höchsten Interessen« des Landes, daher sei ein Rücktritt vom Vertrag rechtmäßig. Zudem verletze die Ende 2015 in Dienst gestellte Raketenabwehrbasis in Rumänien den INF-Vertrag, weil die USA von dort auch nukleare Marschflugkörper einsetzen könnten, die mit den Vertragsbestimmungen nicht vereinbar seien.

Der Rücktritt werde gemäß Artikel XV sechs Monate nach der Ankündigung rechtswirksam, so der Kreml.¹ Russland droht damit, nach Ablauf dieser Frist neue Mittelstreckenwaffen zu stationieren. Dabei werde es sich zunächst um vertragskonforme seegestützte nuklearfähige Marschflugkörper auf Schiffen der Baltischen Flotte handeln, später auch um gemäß INF-Vertrag verbotene landgestützte Marschflugkörper in Kaliningrad und den westlichen Oblasten Russlands. Die Nato könne eine solche Eskalation vermeiden, wenn sie ihre weiteren Raketenabwehrpläne einfriere, mithin die zweite Raketenabwehrbasis in Polen nicht wie geplant bis 2018 in Betrieb nehme. Gleichzeitig bietet Moskau der Nato Gespräche über eine »echte Kooperation unter gleichberechtigten Partnern« bei der Raketenabwehr an.

Russlands Haltung zur nuklearen Rüstungskontrolle auf der Kippe

Protagonisten/innen einer auf Stärke ausgerichteten Außenpolitik Moskaus sehen Rüstungskontrolle zunehmend kritisch. Das gilt besonders für jene Rüstungskontrollabkommen, die gegen Ende des Ost-West-Konflikts ausgehandelt oder geschlossen wurden. Die Kritiker/innen führen mehrere Gründe an, warum die fortgesetzte Mitgliedschaft in Rüstungskontrollabkommen wie dem INF-Vertrag für Russland von Nachteil ist.

- Aufgrund der Nato-Erweiterung und der Annäherung von Nachfolgestaaten der Sowjetunion an den Westen sieht Russland die Geschäftsgrundlage wichtiger Rüstungskontrollabkommen zerstört. Viele von ihnen stammten aus einer Zeit, als Moskau von einem partnerschaft-

¹ Artikel XV (2) des INF-Vertrages lautet: »Jede Vertragspartei ist in Ausübung ihrer staatlichen Souveränität berechtigt, von diesem Vertrag zurückzutreten, wenn sie entscheidet, dass durch außergewöhnliche, mit dem Inhalt dieses Vertrags zusammenhängende Ereignisse eine Gefährdung ihrer höchsten Interessen eingetreten ist. Sie teilt ihre Rücktrittsentscheidung der anderen Vertragspartei sechs Monate vor dem Rücktritt mit.«

lichen Verhältnis mit dem Westen ausging. Diese Annahme sei angesichts des Konflikts mit der Nato nicht mehr zu halten.²

- Im konventionellen militärischen Bereich bleibt Russland gegenüber dem Westen im Hintertreffen. Zwar steigert das Land seine Verteidigungsausgaben erheblich, gibt aber weiterhin nur einen Bruchteil dessen aus, was die Nato-Staaten insgesamt für ihr Militär aufwenden. Russland kann den militärtechnologischen Vorsprung des Westens nicht aufholen, erst recht nicht bei jenen Waffen (Raketenabwehr, weitreichende konventionelle Waffensysteme), die auch gegen russische Atomwaffen eingesetzt werden können. Für diese Technologien existieren keine vertraglichen Vereinbarungen. Aus Moskauer Sicht zementiert nukleare Rüstungskontrolle hingegen den Status quo in genau jenen Bereichen, in denen Moskau dem Westen überlegen sein könnte.
- Globale Machtverschiebungen verstärken das Gefühl der Benachteiligung. So befinden sich an Russlands Südflanke mit Iran, Indien und Pakistan neue Schwellenmächte, deren militärische Fähigkeiten durch Rüstungskontrollabkommen nicht begrenzt werden. Die USA dagegen sind keiner ähnlichen Bedrohung in ihrer direkten Nachbarschaft ausgesetzt.

Diese Faktoren haben dazu beigetragen, dass Russland sein Atomarsenal umfassend modernisiert. Die Wurzeln dieses Programms reichen Jahre zurück und liegen unter anderem in der ersten Amtszeit Wladimir Putins als Präsident. Russland sieht in seinem Atomprogramm einen Garanten eigener Unabhängigkeit, ein Mittel, um den Westen abzuschrecken, und ein Instrument, um Diskussionen innerhalb der Nato zu beeinflussen. Nur bei strategischen Nuklearwaffen besteht ein militärisches Gleichgewicht zwischen Russland und den USA, bei den taktischen Waffen ist Russland den USA überlegen.

Während die USA vor allem aus Kostengründen die Anzahl verschiedener Atomwaffentypen und -trägersysteme reduzieren (wollen), entwickelt und diversifiziert Russland sein Kernwaffenarsenal. So will Moskau in den nächsten Jahren bis zu fünf verschiedene Typen landgestützter strategischer Waffen zur Einsatzreife bringen. Neue Trägersysteme für strategische Waffen sowie luft- und seegestützte Marschflugkörper sollen es ermöglichen, die Raketenabwehrsysteme der USA und der Nato zu umgehen.³ Das INF-Abkommen von 1987 beschränkt die Diversifizierung, indem es die Entwicklung landgestützter Mittelstreckenwaffen verbietet.

Seit Sommer 2014 werfen die USA Russland öffentlich vor, den INF-Vertrag zu verletzen, indem es einen neuen landgestützten Marschflugkörper entwickle oder bereits produziere. Russland streitet dies ab und beschuldigt seinerseits die USA, gegen die Vertragsbestimmungen zu ver-

² Ähnlich rechtfertigte Moskau sein Handeln, als es 2007 die Umsetzung der Bestimmungen des KSE-Vertrags suspendierte. Vgl. Wolfgang Zellner, »Stürzt der »Eckpfeiler der europäischen Sicherheit« ein? Zur gegenwärtigen Krise des (angepassten) KSE-Vertrags«, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (Hg.), *OSZE-Jahrbuch 2007*, Baden-Baden: Nomos, S. 25–37.

³ Siehe Hans M. Kristensen/Robert S. Norris, »Russian Nuclear Forces, 2016«, in: *Bulletin of the Atomic Scientists*, 72 (2016) 3, S. 125–134.

stoßen. Unter anderem seien die in Rumänien installierten Abschussvorrichtungen des Raketenabwehrsystems nicht vertragskonform, da sie auch zum Abschuss von Marschflugkörpern geeignet seien.

Innenpolitisch kann die russische Führung einen Austritt als Zeichen der Stärke und Unabhängigkeit erscheinen lassen. Die gegenseitigen Vorwürfe des Vertragsbruchs haben den INF-Kritikern/innen in Moskau Auftrieb gegeben. Gerade im Nuklearsektor hat die russische Führung immer wieder zu demonstrieren versucht, dass man militärisch den USA (und der Nato) ebenbürtig oder überlegen ist. Die massive Aufrüstung der USA bei luftgestützten nuklearen Marschflugkörpern kann Moskau nutzen, um hier eine »Nachrüstung« durch neue landgestützte Systeme zu begründen.⁴

Im Raum steht gelegentlich auch die Befürchtung, dass Russland aus dem New-START-Vertrag über eine Begrenzung strategischer Waffensysteme austreten könnte. Dieser aber stammt aus der Ära Medwedew/Putin, so dass eine gewisse »ownership« der gegenwärtigen Führung besteht. Außerdem sichert er durch gleiche Obergrenzen die Parität gegenüber den USA. Bei einem Austritt Russlands wären die USA frei, dieses Gleichgewicht zu ihren Gunsten zu verschieben.

Weniger offensichtlich ist das russische Interessenkalkül im Hinblick auf einen Austritt aus dem Atomteststopp-Vertrag (Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty, CTBT) und die Wiederaufnahme von Atomtests. Während Russland den Vertrag im Jahr 2000 ratifizierte, sind die USA (und China) bisher lediglich Signatarstaaten. Diesen mangelnden politischen Willen der USA hat Moskau immer wieder kritisiert und den ungleichen rechtlichen Status der beiden nuklearen Großmächte beklagt. Die Schwelle zu einem Austritt wäre beim CTBT niedriger als beim INF-Vertrag, weil das Atomtestabkommen noch nicht in Kraft getreten ist. Denkbar wäre der Ausstieg als Reaktion auf den Beschluss der (neuen) US-Administration, eine CTBT-Ratifikation nicht weiterzuverfolgen oder gar die Unterschrift unter dem Vertrag zurückzuziehen.⁵

Implikationen für Deutschland und Handlungsoptionen

Für Deutschland und die Nato hätte ein russischer Ausstieg aus der nuklearen Rüstungskontrolle schwerwiegende negative Konsequenzen.

- Sollte der INF-Vertrag scheitern, droht mittelbar ein neuer nuklearer Rüstungswettlauf in Europa, so dass die Gefahr einer Auseinandersetzung mit Kernwaffen wüchse. Eine weitere Aufwertung der Rolle von Atomwaffen in Europa würde den Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (NVV) und andere globale Nichtverbreitungsinstrumente schwächen.

⁴ Die USA beabsichtigen, 1000 nuklearfähige Marschflugkörper (Long-Range Stand-off Weapon, LSRO) zu beschaffen. Siehe William J. Perry/Andy Weber, »Mr. President, Kill the New Cruise Missile«, in: *The Washington Post*, 15.10.2015.

⁵ Die Administration unter Präsident George W. Bush ließ zu Beginn ihrer Amtszeit die rechtlichen Möglichkeiten eines solchen Schritts prüfen. Im Ergebnis dieser Prüfung beließ die Regierung das Ratifikationsverfahren im US-Senat.

- ▶ Ein russischer Austritt aus dem INF-Vertrag würde eine neue Nachrüstungsdebatte in der Nato auslösen und das Bündnis einer Belastungsprobe aussetzen. Auf Drängen des US-Kongresses erarbeitet das amerikanische Verteidigungsministerium schon jetzt Optionen, wie Russland ein militärischer Vorteil verwehrt werden kann, der aus einer Verletzung des INF-Vertrags entstünde.⁶
- ▶ Durch den Zusammenbruch nuklearer Rüstungskontrolle wäre ein wichtiger Kanal für die Kommunikation und ein Pfad für die Kooperation mit Russland geschwächt. Die Aussichten auf neue Gespräche in diesem Bereich würden sich dramatisch verschlechtern. Das deutsche Ziel, auch bei den substrategischen Waffen den Einstieg in die Vertrauensbildung zu schaffen, dürfte in noch weitere Ferne rücken.
- ▶ Verschärft sich die Krise der nuklearen Rüstungskontrolle weiter, könnte das auch auf die teils nach wie vor gute Zusammenarbeit mit Russland bei der Nonproliferation von Massenvernichtungswaffen durchschlagen. So könnte vor allem in den USA der Druck wachsen, die Kooperation mit Moskau etwa bei der Umsetzung des Iran-Abkommens einzuschränken, um das Verhalten des »Regelbrechers« nicht zu »belohnen«.

Mit einem Rückzug aus der nuklearen Rüstungskontrolle versucht Moskau, sein militärisches Drohpotential im Nuklearbereich zu verstärken, um Europa von den USA zu entkoppeln. Zudem möchte Russland den Nato-Zusammenhalt schwächen, indem es die Stationierung neuer Atomwaffen ankündigt. In der Allianz steht eine neue und kontroverse Debatte bevor, wie auf Moskaus provokatives Verhalten reagiert werden soll.

Der Versuch, die Nato zu spalten, könnte sich jedoch als kontraproduktiv für Russland erweisen. Die Stationierung neuer Waffensysteme würde eine gemeinsame Bedrohungslage für alle europäischen Nato-Mitglieder schaffen. Denn bisher befinden sich nur zentraleuropäische Staaten in der Reichweite russischer nuklearfähiger Kurzstreckensysteme wie der Tochka und der Iskander. Sobald aber diesseits des Urals atomwaffenfähige Mittelstreckenwaffen disloziert werden, wären auch die westeuropäischen Staaten direkt bedroht. Indem Russland die Stationierung neuer landgestützter Mittelstreckenwaffen ankündigt, gäbe es darüber hinaus zu, schon länger an der Entwicklung vertragswidriger Systeme gearbeitet zu haben. All dies könnte den ohnehin bestehenden Verlust an Vertrauen gegenüber Russland vergrößern und den Zusammenhalt innerhalb der Nato stärken.

Deutschland ist kein INF-Vertragsstaat und kann daher nur mittelbar auf die Vertragsparteien einwirken. Dennoch ist es während des Kalten Krieges (und zum Teil danach) oft erfolgreich für nukleare Rüstungskontrolle unter Bedingungen politischer Konfrontation eingetreten. Daran gilt es anzuknüpfen. Um einem weiteren Rückzug Russlands aus der nuklearen Rüstungskontrolle vorzubeugen, sollte Deutschland

- ▶ den Wert bestehender Abkommen weiterhin betonen und sich für mehr nukleare Transparenz einsetzen,

⁶ Siehe Kingston Reif, »U.S.: Russian INF Treaty Breach Persists«, in: *Arms Control Today*, 46 (Mai 2016) 4, S. 35.

- ▶ die Zusammenarbeit mit Moskau bei der Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen klar von Krisen in anderen Bereichen trennen,
- ▶ gegenüber den USA dafür eintreten, dass Washington offen und transparent darlegt, welche Verstöße gegen den INF-Vertrag es Russland vorwirft, um so die Chancen für eine kooperative Beendigung des Streits über Vertragsverletzungen zu erhöhen,
- ▶ in Washington und Moskau dafür werben, dass auf Experten/innen-Ebene der Streit über Verstöße gegen den INF-Vertrag beigelegt wird und Diskussionen darüber vorbehaltlos geführt werden sollten,
- ▶ sich dafür engagieren, dass Vorbehalte gegenüber den Raketenabwehrplänen der Nato durch Vertrauens- und Transparenzmaßnahmen bei den entsprechenden Einrichtungen abgebaut werden,
- ▶ sich mit Russland und den USA gemeinsam dafür starkmachen, dass auf Experten/innen-Ebene Diskussionen in Gang kommen, welche die destabilisierende Wirkung von Marschflugkörpern und Möglichkeiten zur Verbesserung von Transparenz, Vertrauensbildung und Kontrolle bei diesen Waffensystemen betreffen,
- ▶ versuchen, das russische Misstrauen gegenüber den Raketenabwehrplänen zu mindern, indem vertrauensbildende Maßnahmen angeboten werden, die beispielsweise belegen, dass landgestützte Raketenabwehrbasen nicht für den Einsatz von Marschflugkörpern geeignet sind,
- ▶ für eine Debatte über eine Erweiterung und Modernisierung des INF-Vertrags plädieren, etwa mit dem Ziel, strittige Definitionen zu aktualisieren (bewaffnete unbemannte Systeme, Kompatibilität von Raketenabwehrsystemen, Verwendung von Modulen von Mittel- und Langstreckenraketen für Raketenabwehrtests, Transparenz bei der Entwicklung neuer Marschflugkörper).

Sollte Russland trotzdem aus dem INF-Vertrag austreten, würde dies die Spielräume Deutschlands einengen. Die direkte Bedrohung Westeuropas durch landgestützte russische Mittelstreckenwaffen und die offene Konfrontation mit Moskau würden eine geschlossene Reaktion der Allianz in den Vordergrund rücken lassen. Besonders wichtig wäre es dann, Entscheidungen über mögliche Gegenmaßnahmen weiterhin in der Nato zu halten.⁷ Unter anderem stünde im Falle eines russischen INF-Ausstiegs zur Diskussion, ob die Nato ihrerseits droht, die Stationierung neuer Mittelstreckenraketen durch Russland zu kontern, indem sie Kernwaffen in ihrem Verteidigungs- und Abschreckungsdispositiv aufwertet. Wie in den 1980er Jahren wäre ein solcher Rüstungswettlauf mit exorbitanten Kosten und hohen Risiken verbunden. Ihn zu vermeiden ist daher oberstes Gebot.

⁷ In einer Anhörung im US-Kongress Ende 2015 sagte Rose Gottemoeller, US-Staatssekretärin für Rüstungskontrolle und internationale Sicherheit, mögliche Reaktionen auf eine russische Vertragsverletzung würden mit den Verbündeten abgestimmt (»will be endorsed by our allies«). Rose E. Gottemoeller, Under Secretary of Arms Control and International Security, »Statement for the Record«, Joint Hearing, House Foreign Affairs Committee, Subcommittee on Terrorism, Nonproliferation, and Trade House Armed Services Committee, Subcommittee on Strategic Forces, Rayburn House Office Building, Washington, D.C., 1.12.2015.

Das Gazprom-Exportmonopol fällt

Kirsten Westphal

2017 fällt das Exportmonopol des russischen Erdgaskonzerns Gazprom. Damit eröffnet die Regierung in Moskau anderen russischen Gasproduzenten wie Rosneft und Novatek die Chance, Erdgas in der EU zu vermarkten. Diese Liberalisierung der Exporte über Gasleitungen ermöglicht den zügigen Bau der Nord-Stream-Pipeline 2 durch die Ostsee. Gegen das Projekt kann auch im Sinne der EU-Regulierung für den Binnenmarkt kein Einwand mehr vorgebracht werden, denn schon am Ablandepunkt in Russland haben Dritte Zugang zur Unterwasserpipeline durch die Ostsee. 2021 werden die zwei Pipelinestränge in Betrieb genommen. Da auch die Anschlussleitungen fertiggestellt sind und von eigentumsrechtlich unabhängigen Unternehmen betrieben werden, können aus Russland durch das Nord-Stream-Pipelinesystem jährlich mehr als 65 Milliarden Kubikmeter zusätzlich importiert werden. Russische Gasexporteure wie Rosneft und Novatek erobern sich sukzessive Marktnischen in Europa. Denn Marktanteile werden frei, weil die europäischen Gasquellen in Deutschland, den Niederlanden, aber auch Großbritannien und Dänemark um 2020 schnell zur Neige gehen. Auch Norwegens Exportmengen schrumpfen, da Neuerschließungen in der norwegischen See und der Barentssee während der relativen Niedrigpreisphase zwischen 2015 und 2020 zu teuer waren. Bis 2025 übernehmen die russischen Gasexporteure vor allem Marktanteile europäischer Unternehmen. Gazprom selbst verteidigt seine starke Marktposition aufgrund niedriger Produktionskosten und der bis nach 2025 reichenden Langfristverträge. Als sich nach 2025 das Angebot an verflüssigtem Erdgas (Liquefied Natural Gas, LNG) auf dem Weltmarkt verringert, gelingt es den russischen Unternehmen zeitweise, ihren Gesamtanteil am europäischen Markt auf weit über 50 Prozent zu steigern.

Denkbar: Orchestrierte Liberalisierung

Angesichts der schwierigen Marktsituation im Jahr 2016, gekennzeichnet durch moderate Ölpreise, Rubelverfall und Sanktionen, könnte aus Sicht des Kremls einiges dafür sprechen, die Exporte über Pipelines auch nach Europa selektiv zu liberalisieren, um die Erdgasverkäufe dort auf gleichem Niveau zu halten oder zu steigern. Die Liberalisierung der Exporte, ob über Pipelines oder als LNG per Tanker, wäre ein gangbarer Weg, um die Einnahmesituation des Staatshaushalts zu verbessern. Darüber hinaus kann so der Rückhalt in der Elite gesichert werden und lassen sich widerstreitende Interessen in den Putin-nahen Wirtschaftseliten auf diese Weise austarieren. Sogenannte unabhängige Erdgasproduzenten (gemeint sind nicht zum Gazprom-Konzern gehörende Unternehmen) wie Rosneft und

Karte 4: Europas Fernleitungsnetz



Novatek lobbyieren schon seit längerem und mit wachsendem Erfolg für mehr Wettbewerb im russischen Gasmarkt.

Spätestens seit 2009/2010 steht Gazprom, nach dem Ende der Sowjetära aus dem sowjetischen Gasministerium entstanden, in den meisten Marktsegmenten Russlands unter Druck. Im russischen Erdgasbinnenmarkt wurden weitreichende Reformschritte bei Preisbildung, Tarifen und Transportzugang unternommen. Im Zuge der wachsenden Konkurrenz mit anderen Gasproduzenten ist Gazproms Marktanteil in den letzten Jahren sukzessive zurückgegangen und liegt 2016 unter 70 Prozent der russischen Gesamtförderung von Erdgas. Die »unabhängigen« Unternehmen haben ein Drittel des schrumpfenden russischen Gasmarktes erobert.

Um die Förderzahlen zu halten oder zu steigern und die Unternehmen zukunftsfähig zu machen, wetteifern die russischen Gasproduzenten nun immer stärker um Absatzmärkte. Es ist daher nicht verwunderlich, dass Rosneft und Novatek auf Exportoptionen drängen. Mit der Liberalisierung von LNG-Exporten ab dem 1. Dezember 2013 verbuchten sie einen ersten Erfolg. Im Prinzip wurde damit Gazproms Exportmonopol in einem kleinen Segment bereits aufgebrochen. Die Ausfuhren von verflüssigtem Erdgas sind ausschließlich Firmen, Personen und Projekten vorbehalten, die zum Elitennetzwerk gehören, wie Rosneft und Novatek. Daher erfolgte die Liberalisierung sehr selektiv. Für die russische Führung waren zudem strategische Überlegungen wichtig: Die Liberalisierung der LNG-Exporte wurde dringend notwendig, um russisches Erdgas weltweit zu vermarkten, aber auch um die technologische Entwicklung nicht zu verschlafen. Dieser Schritt stärkt zudem die Bedeutung der arktischen Nordost- (und Nordwest-) Passage sowie Russlands geoökonomische Präsenz in der Arktis und im Pazifischen Raum.

Seit 2014 knüpfen sich Bestrebungen, das Pipeline-Exportmonopol Gazproms (zumindest Richtung Osten) zu brechen, an den Bau der »Power of Siberia«-Pipeline Richtung China.¹ Ende Juli 2015 präsentierte Rosneft einen umfassenden Vorschlag für eine mehrstufige Reform,² der aber Ende 2015 im russischen Präsidialapparat versandete. Im Frühjahr 2016 unter-

¹ Vier Varianten wurden dabei diskutiert: 1. Beibehaltung des Status quo, 2. Aufkauf von Erdgas anderer Produzenten durch Gazprom unter Netback-Konditionen (also Exportpreis minus Transportkosten und Exportzoll), 3. Gründung eines Konsortiums oder einer speziellen Firma, um die Pipelines zu betreiben und zu bauen, 4. Bau der Pipeline durch Gazprom, aber Zugang Dritter auf Basis eines Tarifs. Vgl. Mikhail Serov/Margarita Papchenkova/Olga Churakova, »Minenergo ne našlo dostupa v ›Silu Sibiri« [Energieministerium findet keinen Zugang zu »Power of Siberia«], *Vedomosti*, 11.9.2014, <www.vedomosti.ru/companies/news/33280291/minenergo-ne-nashlo-dostupa-v-silu-sibiri> (Zugriff am 6.1.2015).

² Die erste Phase sollte 2016 starten und den anderen Produzenten erlauben, Erdgas und LNG nach festgesetzten Quoten zu exportieren. 2019 sollten die anderen Produzenten einen Anteil an den Exporteinnahmen erhalten (und zudem ein unabhängiges Exportunternehmen gegründet werden). Bis 2025 würden den Planungen nach die Ausfuhren vollständig liberalisiert. Dann sollte auch Gazprom entflochten und ein unabhängiger Netzbetreiber geschaffen sein. Yuriy Barsukov, »Rosneft atakuet po vsem frontam« [Rosneft greift an allen Fronten an], in: *Kommersant*, 23.7.2015, <www.kommersant.ru/doc/2773785> (Zugriff am 15.9.2015).

nahm Novatek einen neuerlichen Vorstoß mit dem Ziel, Gazproms Erdgasmonopol aufzuweichen.³ Neben diesen innerrussischen Entwicklungen schafft auch der geplante gemeinsame Gasmarkt in der Eurasischen Wirtschaftsunion Liberalisierungsbedarf.⁴ Offen ist ferner, wie schnell und tiefgreifend sich ein gemeinsamer Energiemarkt im Zuge des eurasischen Integrationsprozesses tatsächlich formieren wird und welche internen Reformen dabei angestoßen werden. Das betrifft vor allem das Monopol des leitungsgebundenen Transports, aber auch das von Export und Import.

Insgesamt mehrten sich seit Mitte 2015 in der russischen Energiepolitik die Signale, dass die Geopolitik nach der Hochphase in der Krise um die Ukraine wieder zugunsten eines ökonomischen Kalküls zurückgestellt wird. So erprobt Gazprom neue Marktstrategien bei der Preisgestaltung, aber auch mit Gasauktionen. Es wird erkennbar, dass Gazprom sich den Regeln des Dritten Binnenmarktpakets anpassen will. Russland braucht den europäischen Absatzmarkt. Der Kreml trägt diese Linie angesichts der schwierigen Wirtschaftslage augenscheinlich mit.

Lange im Fokus der EU: Liberalisierung, Reziprozität und Monopolmacht

Mit einer Liberalisierung der russischen Gasexporte würde ein Ziel erreicht, das die EU lange verfolgt hat. In den 1990er Jahren war der Transit von zentralasiatischem Gas durch russische Pipelines ein Streitpunkt im Energiecharta-Prozess, weil Gazprom sein Transport- und Exportmonopol behalten wollte. Die EU hat sich seit den 1990er Jahren für Liberalisierung im russischen Gassektor eingesetzt, in den 2000er Jahren Reziprozität beim Abbau der Marktbarrieren propagiert und sich in den letzten Jahren verstärkt mit der Marktmacht des russischen Gasmonopols auseinandergesetzt.

Ein wichtiges Motiv für die EU, ihren Gasmarkt zu regulieren, lag darin, Gazproms dominante Marktposition als Lieferant in Ost- und Osteuropas zu brechen.⁵ Entscheidendes Instrument dabei war das Kartell- und Wettbewerbsrecht. Zum einen verfügt Gazprom historisch bedingt über eine marktbeherrschende Stellung in Mittel- und Osteuropa. Zum anderen änderte sich parallel zur Osterweiterung der EU auch politisch die Wahrnehmung der Lieferbeziehungen. Die Transitzkrisen zwischen Russland und der Ukraine in den Jahren 2006 und 2009 zeigten nur allzu deutlich, wie abhängig der erweiterte EU-Gasmarkt von russischem Erdgas war.

³ Novatek Gas & Power, das einen Vertrag mit der deutschen EnBW hat, Erdgas des Tochterunternehmens Arcticgas (Anteilseigner sind Novatek und GazpromNeft) zu vermarkten. Das Exportschema sieht vor, dass Gazprom das Erdgas von Arcticgas zu Netback-Bedingungen kauft und dann an Novatek Gas & Power weiterverkauft. Damit würde Novatek Erdgas über Pipelines nach Europa vermarkten.

⁴ Siehe Maria Pastukhova/Kirsten Westphal, *Ein gemeinsamer Energiemarkt in der Eurasischen Wirtschaftsunion. Implikationen für die EU und ihre Energiebeziehungen zu Russland*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2016 (SWP-Aktuell 6/2016).

⁵ Siehe dazu Kirsten Westphal, »Gazprom und die EU-Regeln des Binnenmarktes – auch eine politische Frage«, in: *Russland-Analysen*, (20.11.2015) 305, S. 2–5.

Seit damit begonnen wurde, das 2009 beschlossene Dritte Binnenmarktpaket für Erdgas umzusetzen, gerieten die EU und Russland zusehends auf Kollisionskurs. Während die EU eine stabile und bezahlbare Versorgung zu vertretbaren politischen Kosten anstrebt, will Russland möglichst hohe Ressourcenrenten erzielen und die politische Kontrolle behalten.⁶ Die Gegenläufigkeit der Interessen manifestierte sich in Auseinandersetzungen, etwa bei der Entflechtung im Baltikum, aber vor allem über den Zugang zu Pipelines sowie deren Betrieb und Bau. Außerdem läuft in der EU-Kommission ein Kartellverfahren gegen Gazprom. Die Liberalisierung von Erdgasexporten in die EU würde die regulatorisch-rechtlichen Konfliktpunkte entschärfen und die Chancen für eine energiepolitische Annäherung zwischen Russland und der EU verbessern.

Politische Bewertung

Die politische Bewertung fällt ambivalent bis positiv aus. Wird Gazproms Exportmonopol abgeschafft, könnte das die EU vor eine andere Ausgangslage stellen – zum Beispiel dann, wenn für Nord Stream mehrere russische Gasanbieter bereitstünden. Damit wäre ein Wettbewerb um den Zugang zu den Pipelines durch die Ostsee sowie zu deren Anschlussleitungen etabliert. Das Schwert der EU-Regulierung würde stumpfer, vor allem für die politisch motivierte Stoßrichtung, Gasimporte aus Russland zu begrenzen. Sollten die Exporte schrittweise formell liberalisiert werden, würde sich die regulatorische Frage nach der Vereinbarkeit mit dem Dritten Binnenmarktpaket kaum mehr stellen. Sofern der politische Wille besteht, könnte die russisch-europäische Zusammenarbeit im Erdgassektor neue Wege beschreiten und auf eine breitere Basis gestellt werden. Diese Situation wäre allerdings auch eine Nagelprobe für die EU-Kommission und einzelne Mitgliedstaaten. Zu klären wäre nämlich, ob in der EU generell Importe aus Russland kritisch gesehen werden oder nur die Lieferungen des russischen Monopolisten Gazprom. Die Differenzen in der EU über den Umgang mit Russland könnten sich darüber noch verschärfen.

Politisch stünde die Frage nach der »DNA« der russischen Unternehmen und der Orchestrierung ihrer Tätigkeit durch den Kreml im Raum. Es könnte sich das Problem stellen, dass russisches Erdgas zwar formal von mehreren Firmen vermarktet wird, diese aber zu Putins engem Macht- und Wirtschaftszirkel gehören und ihre Verträge vom Energieministerium absegnen lassen müssen. Von »unabhängigen« Konzernen zu sprechen führt daher in die Irre. Der russische Staat hält mehr als 50 Prozent der Gazprom-Aktien, bei Rosneft sind es sogar 69,5 Prozent. Novatek eroberte ab 2011/2012 schnell Anteile im russischen Gasmarkt. Ohne Wohlwollen des Kreml wäre das kaum möglich gewesen. Außerdem handelt es sich auch bei der LNG-Exportliberalisierung um einen orchestrierten Wett-

⁶ Jonas Grätz, »The Impact of EU Law on Gazprom and Its Implications, Presentation at Platts 7th European Gas Summit«, Wien, 20.9.2013, <www.platts.com/IM/Platts.Content/ProductsServices/ConferenceandEvents/2013/pc378/presentations/16.%20Dr.%20Jonas%20Gratz_ETH%20ZURICH.pdf> (Zugriff am 1.5.2016).

bewerb. Gasexporteure sind verpflichtet, das Ministerium für Energie über Preise und Vertragsdetails zu informieren. Damit verfolgt die russische Führung eindeutig das Ziel, die Exportpreise stabil zu halten und einen preisdämpfenden Wettbewerb unter russischen Exporteuren zu vermeiden.

Deswegen ist davon auszugehen, dass sich der Kreml viele Optionen offenhalten wird. Die Handlungsmöglichkeiten werden jedoch nicht nur nach wirtschaftlichen Kriterien, sondern von Moskau auch anhand geopolitischer Interessen ausgestaltet. Aus diesem Grund ist deutsche und europäische Politik gefordert, die bestehende Regulierung umzusetzen. Allerdings sollten die regulatorischen Rahmenbedingungen nicht aus politischen Motiven verändert und mit Blick auf russisches Engagement selektiv nachjustiert werden. Gerade in Deutschland müsste das Monitoring im Gasmarkt engmaschig erfolgen, um die starke Stellung russischer Firmen auf allen Versorgungsstufen im Auge zu behalten. Ein strategisches Problem liegt zudem darin, dass der Appetit europäischer Firmen darauf, viel Geld in alternative Gasimporte und Importinfrastruktur zu investieren, angesichts der Marktlage eher noch abnehmen wird.

Alle Möglichkeiten, ökonomisch rationale Akteure und Unternehmen in Russland über Handel und gemeinsame Geschäftsinteressen zu stärken, sollten ausgeschöpft werden, um Reformen im russischen Energiemarkt von innen heraus zu fördern. Gelegenheiten dazu ergeben sich aus der schwierigen Situation in der Wirtschaft und im Energiesektor. Immerhin würde eine weitergehende Liberalisierung es dem Kreml erschweren, direkten politischen Einfluss auf die Gasexporte zu nehmen.

IV. Eurasien

Konfrontation im »Hinterhof«: Russland greift militärisch in Kasachstan und Tadschikistan ein

Sebastian Schiek

Nach dem plötzlichen Tod Präsident Nasarbajew im Februar 2021 spaltet sich Kasachstans politische Elite in zwei Lager. Allerdings führt der Machtkampf hinter verschlossenen Türen zu keinem Ergebnis. Aufgrund internationalen Drucks müssen sich die Kontrahenten schließlich auf kompetitive Präsidentenwahlen einlassen, die am 17. Juni 2021 abgehalten werden. Als Sieger geht daraus der charismatische Kandidat Muchtar Qunanbaj hervor, der einen nationalistischen, gegen Russland gerichteten Wahlkampf geführt hat. Tags darauf reagiert Moskau mit einer Reihe von Maßnahmen. In 40 Bezirken, die im Norden Kasachstans liegen und mehrheitlich von ethnischen Russen/innen bewohnt werden, treten bewaffnete »Selbstverteidigungstruppen« auf, angeblich um die russische Bevölkerung dort zu schützen. Auch offiziell erklärt sich Russland zur Schutzmacht von Russen/innen sowie Russischsprachigen in Kasachstan. Um diesen Anspruch zu untermauern, landen auf dem russischen Militärflughafen im nordkasachstanischen Kustanai Spezialkräfte des russischen Militärs. Armeeeinheiten werden an die russisch-kasachische Grenze verlegt und halten ein großangelegtes Manöver ab, um die Bekämpfung von Terrorgruppen zu üben, die von Kasachstan nach Russland eindringen. Gleichzeitig droht Moskau mit einem Einsatz des Militärs zum Schutz von Russen/innen im Ausland gemäß Artikel 10 des Gesetzes über die Verteidigung. Die russische Führung rechtfertigt ihre Maßnahmen mit Hetzjagden auf Russen/innen in Nordkasachstan und Todesopfern, wofür es allerdings keine überprüfbaren Belege gibt. Zudem hat Russland schon in den zwei Monaten vor der Wahl weitestgehend unbemerkt russische Pässe an Zehntausende Russen/innen in Nordkasachstan ausgegeben und legitimiert seine Schutz-zusage damit nun zusätzlich. Begleitet wird die Intervention von einer massiven Propagandakampagne, die in russischen Medien gegen den Wahlsieger und seine/n Unterstützer/innen lanciert wird. Sie schürt enorme Ängste unter den Russen/innen in Nordkasachstan, zumal diese hauptsächlich russische Medien konsumieren.

Qunanbaj hat zu diesem Zeitpunkt zwar die Wahl gewonnen, formalrechtlich steht die Übertragung der Regierungsgeschäfte aber noch aus. Solange das so ist, obliegen sie laut dem »Gesetz über den Präsidenten« weiter der alten Regierung. Angeführt wird diese von Qassym-Schomart Toqajew, dem früheren Vorsitzenden des Senats, der nach Nasarbajews Tod zum Interimspräsidenten ernannt wurde. Russlands Intervention verändert die Dynamiken zwischen den Wahlsiegern/innen und den Wahlver-

Karte 5: Zentralasien



lierern/innen. Während Qunanbaj drastische Maßnahmen gegen Russland ankündigt, verspricht sich Toqajew einen Vorteil von der Präsenz der »Selbstverteidigungstruppen« und lässt das kasachische Militär in den Kasernen. Qunanbaj, der durch die russische Intervention weitere Unterstützer/innen gewinnt, initiiert Massendemonstrationen und kann so den Rücktritt der abgewählten Regierung erzwingen.

Die Ereignisse in Kasachstan bieten auch Zündstoff für eine Antiregimebewegung in Tadschikistan. Russlands Invasion in Kasachstan liefert der Bewegung Argumente dafür, nicht nur die Präsenz der russischen Militärbasis in Tadschikistan anzuprangern, sondern auch das eigene Regime und dessen Kooperation mit Russland zu diskreditieren. Das tadschikische Regime wird als Moskaus Marionette und als Vollstrecker eines russländischen Projekts dargestellt, das den Islam in Zentralasien bekämpfe. Die Mobilisierung erfolgt zunächst über soziale Netzwerke und erreicht vor allem jüngere Menschen. Während die Bewegung intellektuell von Exiltadschiken geführt wird, treten alsbald lokale Anführer in Erscheinung, denen es gelingt, Massendemonstrationen gegen das Regime und Russland zu organisieren. Finanziell wird die Bewegung von islamischen Gruppen aus dem Ausland unterstützt.

Infolge dieser Demonstrationen gerät das tadschikische Regime massiv unter Druck, so dass zu seinem Schutz Sicherheitskräfte aus dem ganzen Land in die Hauptstadt Duschanbe verlegt werden. Unter diesen Umständen können weder die Grenze noch alle Regionen des Landes effektiv gesichert werden. Im Rascht-Tal und in Berg-Badachschan sagen sich Sicherheitsorgane von der Zentralregierung los und operieren als quasi-unabhängige Milizen. Seitdem die Grenzüberwachung zusammengebrochen ist, verläuft der Drogenschmuggel aus Afghanistan nunmehr beinahe ausschließlich über Tadschikistan statt wie bisher über verschiedene Länder. Die Kooperation mit der organisierten Kriminalität bildet eine wichtige Einnahmequelle für lokale Anführer und abtrünnige Sicherheitsorgane, die daher auch ein stabiles Interesse am Chaos in Tadschikistan entwickeln. In dieser schwierigen Situation bittet das Regime Russland um militärische Unterstützung, die Moskau aus Angst vor einem radikalislamischen Regime auch gewährt. Zudem möchte Russland damit China wieder für sich gewinnen. China hatte sich zunächst auf die Seite Kasachstans gestellt, sieht in einem Staatszerfall Tadschikistans aber ein unkalkulierbares, akutes Risiko für die eigene nationale Sicherheit.

Russland beordert einen großen Teil der 7500 Soldaten aus der 201. Russischen Militärbasis in die tadschikische Hauptstadt, um die dortigen Sicherheitsorgane zu unterstützen. Indem es Regierungsgebäude, kritische Infrastruktur und die Grenze zu Afghanistan kontrolliert, versucht Russland, das Regime zu entlasten, damit sich dessen Sicherheitskräfte auf die Gebiete außerhalb der Hauptstadt konzentrieren können. Die Sicherung des Landes gelingt aber immer schlechter und die unverhohlene Beteiligung russischer Truppen heizt den Konflikt weiter an. Formal wird der Einsatz Russlands durch ein Regierungsabkommen ermöglicht, das die Regimegegner/innen aber als illegal bezeichnen. Russland sieht sich nun

in zwei Staaten seines »Hinterhofs« mit antirussischen Ideologien und Bewegungen konfrontiert.

Nachfolgefrage als Bruchstelle

Die ungeklärte Nachfolge an der Staatsspitze erweist sich im autoritären Kasachstan als Bruchstelle, an der sich die Konfliktodynamiken offen entfalten. Anders als erwartet kann sich die Elite nicht auf einen neuen Präsidenten einigen. Im Machtkampf zwischen den beiden rivalisierenden Lagern gelingt es den Herausforderern um ihren charismatischen Anführer Qunanbaj, mit nationalistischen, antirussischen, aber auch demokratischen Parolen zahlreiche Unterstützer/innen zu gewinnen. Gegenüber dem Westen können sie sich als echte demokratische Alternative darstellen und erfahren starken symbolischen Rückhalt durch die internationale Gemeinschaft. Das Lager um den amtierenden Interimspräsidenten Toqajew sieht sich daraufhin gezwungen, kompetitive Wahlen abzuhalten.

Diesen Entwicklungen ging eine wachsende, in Kasachstan nie dagewesene Mobilisierung der Bevölkerung voraus, angestoßen von Teilen der Elite als Mittel des Machtkampfs. Die Herausforderer profitierten von der anhaltend schlechten Wirtschaftslage des Landes, die sich unter anderem in stetig sinkenden Haushaltseinkommen der Mittelschicht zeigte. Zudem wurden die Widersprüche der Integration mit Russland immer offensichtlicher: Mit ihr verfolgte die kasachische Führung hauptsächlich ihr Ziel, das Regime abzusichern, und nahm die damit verbundenen ökonomischen Nachteile in Kauf, unter denen in erster Linie die Bevölkerung zu leiden hat.

Auch in Tadschikistan begünstigten Missstände die Entstehung der Anti-regimebewegung: die ständige Verschlechterung der sozioökonomischen Situation, der Ausbau repressiver Maßnahmen gegen die Einwohner/innen des Landes und die rücksichtslose Unterdrückung islamischer Glaubensausübung. Diese Faktoren schufen die Grundlage dafür, dass sich viele Tadschiken/innen rasch gegen das Regime mobilisieren ließen.

Überdies hat sich in den Jahren zuvor die Vernetzung der zentralasiatischen Eliten mit auswärtigen Mächten verändert. Hauptgrund dafür war die Wirtschaftskrise Russlands mit der Folge, dass es für Zentralasien ökonomisch an Bedeutung verlor, während China sein wirtschaftliches Engagement ausweitete, vor allem im Energie- und Bankensektor. Gruppen innerhalb der jeweiligen Elite, die vorwiegend mit chinesischen Partnern zusammenarbeiteten, waren gegenüber den »Russland-Gruppen« finanziell im Vorteil. Während Letztere ihren Nachteil durch sicherheitspolitische Kooperation mit Russland zu kompensieren suchten, strebten die »China-Gruppen« an, ihre jeweiligen Länder von Russland zu lösen. Der relative Einflussverlust Russlands auf der Elitenebene fand seine Entsprechung in der Bevölkerung. Wegen seiner ökonomischen Schwäche und eines virulenten antirussischen Diskurses schwand der Vertrauensvorsprung, den Russland bei den Einwohnern/innen der zentralasiatischen Länder genossen hatte.

Motive und Interessen Russlands

Zwar ist Russland auf Zentralasien ökonomisch nicht angewiesen, doch die Region bleibt aus sicherheits- und geopolitischen sowie symbolischen Gründen bedeutsam. Ein Konflikt mit zentralasiatischen Staaten liefe russischen Interessen eher zuwider. Als sich in Kasachstan aber der Sieg des nationalistischen Lagers abzeichnet, fürchtet der Kreml, nicht nur seinen wichtigsten Partner in Zentralasien, sondern die gesamte Region zu verlieren, falls dort Ansteckungseffekte auftreten sollten.

Darüber hinaus hat sich die innenpolitische Lage Russlands in den letzten Jahren stetig verschlechtert, eine Erholung der Wirtschaft blieb aus. Um davon abzulenken, forcierte Moskau seinen nationalistischen Kurs. Die Unterstützung der Herausforderer in Kasachstan durch westliche Akteure nutzte die russische Führung, um in Russland die Vorstellung vom feindlichen Westen zu nähren. Ein Abdriften Kasachstans würde das von Russland propagierte Selbstverständnis als Vormacht in Zentralasien in Frage stellen. Daher bot eine verdeckte Intervention in Teilen Nordkasachstans zum angeblichen Schutz ethnischer Russen/innen dort eine Gelegenheit, bei der eigenen Bevölkerung Boden gutzumachen. Damit kam Moskau auch den nationalistischen Gruppen entgegen, die massiv gegen Kasachstan Stimmung machten. Zudem konnte es sich die Unterstützung der russisch-orthodoxen Kirche sichern. Diese zählt Nordkasachstan ohnehin zur »russischen Welt« (*russkij mir*) und befürwortete ein Eingreifen Russlands »zum Schutz der christlich-orthodoxen Russen/innen«.

Die Protestbewegung in Tadschikistan, inspiriert von den Dynamiken in Kasachstan und vom kasachisch-russischen Konflikt, verkompliziert die Gesamtsituation aus Sicht Moskaus erheblich. Wichtigstes Ziel der russischen Führung ist es, den Sturz eines weiteren Partnerregimes zu verhindern und den Zerfall des Zentralstaates abzuwenden, denn er hätte dramatische Auswirkungen auf die Sicherheit der gesamten Region.

Implikationen und Handlungsoptionen für Deutschland und die EU

Eine Spaltung der Elite und ein über Wahlen offen ausgetragener Machtkampf in Kasachstan wären nicht per se schädlich. Unter bestimmten Voraussetzungen könnten daraus auch positive Entwicklungen entstehen.

Europa sollte die Forderungen der Opposition genau analysieren, statt Stereotypen über deren Wesen und Ziele aufzusitzen. Hier ist zu fragen, ob es sich bei den Forderungen um reale und realistische Ziele handelt oder nur um Schlagwörter, mit denen möglichst viele Parteigänger im In- und Ausland mobilisiert werden sollen. Zahlreiche Farbrevolutionen haben gezeigt, dass vermeintlich demokratisierungswillige Oppositionskräfte zunächst Unterstützung von westlichen Akteuren erhielten, nach dem Machtwechsel ihre Versprechen aber nicht einlösen konnten oder wollten. Falls oppositionelle Bewegungen in Zentralasien eine russlandkritische Haltung einnehmen, müssen die weitreichenden Implikationen solcher Bewegungen für die regionale Ordnung berücksichtigt werden.

Russland sollte zudem mittel- und langfristig ermutigt werden, sein Potential für einen konstruktiven Beitrag zu Sicherheit und Stabilität in Zentralasien stärker auszuschöpfen. Es sollte anerkannt werden, dass Russland als Sicherheitsakteur eine nützliche Rolle spielen kann. Dafür sollten Betätigungsfelder bewahrt oder geschaffen werden. Denkbar wäre beispielsweise ein gemeinsamer Dialog zwischen den zentralasiatischen Staaten, Russland, China und der EU, der sich mit Sicherheit und Stabilität auf der neuen Seidenstraße und den im Aufbau befindlichen Transportkorridoren zwischen China und Europa befasst.

»Republik Ossetien – Alania«: Zusammenschluss Nord- und Südossetiens in der Russischen Föderation

Franziska Smolnik

Im Frühjahr 2017 häufen sich die Treffen zwischen offiziellen Vertretern/innen aus Moskau, dem nordossetischen Wladikawkaz und Südossetiens Tskhinval/i.¹ Wie sich kurze Zeit später herausstellt, steht dieser intensive Austausch nicht nur im Zusammenhang mit den Präsidentschaftswahlen im De-facto-Staat Südossetien. Kurz nach diesen Wahlen wendet sich der wiedergewählte »Staatschef« Leonid Tibilow mit einem offiziellen Gesuch an den Kreml und bittet um die Integration des Gebiets in die Russische Föderation. Nach der förmlichen Aufnahme wird es mit Nordossetien vereinigt und als »Republik Ossetien – Alania« Teil Russlands. Mit einem festlichen Gründungsakt am 8. Juni 2017 – genau 97 Jahre nach Hissen der sowjetischen Flagge in Tskhinval/i – wird die Zusammenführung gefeiert.² Die Wahl des Ortes für die Feierlichkeiten am südlichen Ende des Roki-Tunnels, der Nord- und Südossetien miteinander verbindet, hat Symbolkraft: Er erinnert an den »Ossetischen Aufstand« gegen die georgischen Menschewiki von 1920, der im Roki-Bezirk seinen Anfang nahm und von den Osseten aus dem nördlichen Kaukasus unterstützt wurde.³ Damals wurde erfolglos Südossetiens Vereinigung mit Russland gefordert, nun ist sie Realität geworden, so die gemeinsame Erklärung von Bevollmächtigten aus Moskau, Wladikawkaz und Tskhinval/i.

Tbilisi legt »Normalisierung« auf Eis

Am 8. Oktober 2016 hatten in Georgien Parlamentswahlen stattgefunden. Schon in den Monaten davor hatte sich ein Kopf-an-Kopf-Rennen zwischen der Partei Georgischer Traum (GD), Anführerin der gleichnamigen Regierungskraft Vereinte Nationale Bewegung (UNM) abgezeichnet.⁴ Im Wahl-

¹ Die Ortsnamen sind zwischen den Konfliktparteien umstritten. Die Schreibweise Tskhinval/i beinhaltet sowohl die georgische als auch die russische Variante; letztere ist auch im De-facto-Staat selbst gebräuchlich. Die Anführungsstriche bei den Bezeichnungen für Träger politischer Ämter weisen auf den umstrittenen völkerrechtlichen Status des Gebiets hin.

² V. A. Sakharov/A. E. Areshev/E. G. Semerikova, *Abkhazija i Južnaja Osetija posle priznanija. Istoričeskij i sovremennoj kontekst* [Abchasien und Südossetien nach der Anerkennung. Historischer und aktueller Kontext], Moskau 2010, S. 129.

³ Arsène Saparov, *From Conflict to Autonomy in the Caucasus: The Soviet Union and the Making of Abkhazia, South Ossetia and Nagorno Karabakh*, London/New York 2014, S. 66–74.

⁴ Laura Thornton/Koba Turmanidze, *Public Attitudes in Georgia. Results of a March 2016 Survey Carried out for NDI by CRRC Georgia*, Tiflis: National Democratic Institute (NDI), 2016, <www.ndi.org/March-2016-Public-Opinion-Poll-Georgias> (Zugriff am 30.6.2016). Die Umfrage hatte aber auch gezeigt, dass mehr als 60 Prozent der Befragten noch unentschieden waren.

Karte 6: Georgien im regionalen Umfeld



kampf wendete sich die georgische Regierung immer wieder mit Beschwerden über russische Provokationen an westliche Partner. Sie beklagte sich über nicht genehmigte russische Überflüge und über Grenzbefestigungen rund um Südossetien. Der De-facto-Staat machte zudem durch Diskussionen über ein mögliches Referendum von sich reden, das den Eintritt in die Russische Föderation erleichtern soll. Russland wies die Anschuldigungen als unbegründet zurück.

Sollte die Führung in Moskau allerdings tatsächlich, wie behauptet, versucht haben, durch gezielte Provokationen im Vorfeld der Wahl den Sieg prorussischer Parteien in Georgien zu forcieren, so ging diese Strategie nicht auf. Vielmehr mobilisierten die Proteste der georgischen Regierung einen Teil des lange unentschlossenen Wählerpotentials und verhalfen der UNM im Oktober zu einem – wenn auch äußerst knappen – Sieg.⁵ Zusammen mit den »Freien Demokraten« konnte die UNM eine Regierungskoalition bilden.⁶

Deren Politik schließt zwar nicht nahtlos an die Saakaschwili-Jahre an, eine Zäsur zu der des Georgischen Traums ist trotzdem spürbar. Dies gilt insbesondere für die vom GD angestrebte Normalisierung der Beziehungen mit Moskau. Um das stark belastete Verhältnis zu verbessern, war 2012 eigens die Position eines Sonderbeauftragten geschaffen worden, der direkt dem Premierminister unterstellt ist. Da die diplomatischen Beziehungen seit 2008 abgebrochen sind, stellten die regelmäßig stattfindenden Gespräche zwischen dem Sonderbeauftragten Zurab Abaschidze und dem russischen Vizeaußenminister Grigory Karasin den bedeutendsten verbliebenen Kommunikationskanal zwischen beiden Ländern dar. Diese Gespräche wurden nun bis auf weiteres eingestellt. Zudem verstärkte Georgien sein Monitoring an den »administrativen Grenzen« zu den abtrünnigen Landesteilen und verstärkte die Präsenz von Sicherheitskräften an den Hotspots der Infrastruktur des Landes. Die Bevölkerungen der De-facto-Staaten sollen mit sozioökonomischer Unterstützung gewonnen werden.⁷ Es herrscht erneut Eiszeit zwischen Moskau und Tbilisi.

5 Der UNM trauten die Befragten vergleichsweise am meisten die Fähigkeit zu, die bilateralen Beziehungen mit der EU, der USA und der Nato fruchtbar zu gestalten; Laura Thornton, *Public Attitudes in Georgia. Results of a November 2015 Survey Carried out for NDI by CRRG Georgia*, Tiflis: NDI, <www.ndi.org/files/NDI_Winter%20poll_2015_Public%20presentation_ENG_version%20FINAL_0.pdf> (Zugriff am 30.6.2016). Zudem profitierte die UNM bei den Wahlen von der Zersplitterung der Regierungskoalition Georgischer Traum, deren Parteien jede für sich allein antraten.

6 Die Koalition zwischen der UNM und den »Freien Demokraten« gründete weniger auf ideologischen und programmatischen Gemeinsamkeiten als vielmehr auf der von beiden Parteien geteilten Ablehnung des GD und dessen Initiators Bidzina Ivanishvili. Nach den Parlamentswahlen 2012 hatten die »Freien Demokraten« Ivanishvili noch mit ins Amt des Premierministers gehoben; »We Will Kick Him Out the Same Way, as We Brought Him to Power. Alasania Addresses to Ivanishvili«, *Rustavi* (online), 17.5.2016, <<http://rustavi2.com/en/news/47015>> (Zugriff am 30.6.2016).

7 Damit hat die Koalition nicht zuletzt solche Forderungen aufgenommen, die georgische Organisationen wie Transparency International Georgia, Open Society Georgia Foundation und die Georgian Foundation for Strategic and International Studies bereits im Juli 2015 in einem offenen Brief angemahnt hatten. Das Protestschreiben war eine Reaktion auf die Russ-

Wettstreit südossetischer Loyalität

Nicht nur Kerngeorgien ist 2016 vom Wahlkampf beherrscht, sondern auch Südossetien, wo im Frühjahr 2017 »Präsidentchaftswahlen« anstehen. Die Hauptkonkurrenten um den Posten des »Staatsoberhaupts« sind »Parlamentssprecher« Anatoli Bibilow und der amtierende »Präsident« Tibilow. Anfang 2015 hatten Tskhinval/i und Moskau einen »Vertrag über Bündnis und Integration« geschlossen.⁸ Dieser sieht unter anderem vor, dass Russland für die Bereiche Zoll, Verteidigung und innere Sicherheit der Region verantwortlich zeichnet.⁹ Mit Blick auf die Präsidentchaftswahlen wollten es die Kandidaten aber nicht bei diesem Abkommen belassen. Nicht zuletzt um jeweils ihre Loyalität zu Moskau zu demonstrieren und sich so den Wahlsieg zu sichern, veröffentlichten beide Lager Pläne für ein Referendum, das den Beitritt zur Russischen Föderation erleichtern soll.¹⁰ Bibilow und seine Partei Vereinigtes Ossetien hatten bereits Anfang 2014 die Regierung aufgefordert, die Bevölkerung über die Vereinigung mit Russland abstimmen zu lassen, und im Juni darauf mit ihrem Motto »Fünf Schritte bis nach Russland« die südossetischen Parlamentswahlen gewonnen.¹¹ Im Oktober 2015, ein halbes Jahr nach Unterzeichnung des Integrationsvertrags, trat auch De-facto-Präsident Tibilow mit Referendumsplänen an die Öffentlichkeit. Während Inhalt und Zeitpunkt eines solchen Referendums zunächst vage geblieben waren, meldete sich das Präsidentenlager in den folgenden Monaten in immer kürzeren Abständen mit konkreten Vorstellungen zum Ablauf des Volksentscheids zu Wort. Die russische Regierung hielt sich zunächst mit Reaktionen zurück. Wie schon bei Gelegenheit der vorangegangenen Absichtserklärun-

land vorgeworfene Praxis der »borderization«, der Befestigung und angeblich willkürlichen Verschiebung der Grenze um Südossetien; siehe »NGOs Address the Government Regarding Russian Advances in Georgia«, *Transparency International Georgia*, 14.7.2015, <<http://transparency.ge/en/node/5389>>. Zu Unterschieden in der Konfliktpolitik der georgischen Regierung siehe auch: »7 Steps Taken by Tbilisi with Regard to Conflict Regions. What Has Tbilisi Had to Offer to Abkhazia and South Ossetia in the Past Three Years?«, *JAMnews*, 11.11.2016, <<http://jam-news.net/Publication/Get/en-US/119>> (Zugriff jeweils am 30.6.2016).

⁸ *Dogovor meždu Respublikoj Jušnaja Osetija i Rossijskoj Federatsiej o sojuzničestve i integracii* [Vertrag über Bündnis und Integration], 18.3.2015, <www.mfa-rso.su/node/1289> (Zugriff am 1.7.2016); siehe auch Valeriy Dzutsev, »Russia to Strip Abkhazia and South Ossetia of Their Limited Sovereignty«, in: *Central Asia-Caucasus Analyst*, 18.3.2015.

⁹ Ein ähnliches Abkommen haben auch Russland und Abchasien abgeschlossen. Während in diesem Fall auf die Bedenken Suchum/is im Kontext der Vertragsverhandlungen hingewiesen wurde, waren die südossetischen Verantwortlichen nach Auffassung insbesondere westlicher Beobachter/innen uneingeschränkt für den Vertrag. Auch in Südossetien allerdings wurde das Vorhaben durchaus kontrovers diskutiert; bestimmte Vertragszusätze konnten zunächst nicht verabschiedet werden.

¹⁰ »O vchoždenii Južnoj Osetii v sostav Rossii. Kratkaya istorija voprosa« [Über den Eintritt Südossetiens in den Bestand Russlands. Ein kurzer Abriss zur Frage], in: *IA Regnum*, 14.4.2016 (via Integrum).

¹¹ Liz Fuller, »South Ossetian Opposition Calls for Referendum on Unification«, *Radio Free Europe/Radio Liberty* (online), 8.1.2014, <www.rferl.org/content/south-ossetia-unification/25224202.html> (Zugriff am 17.7.2016).

gen der Führung in Tskhinval'i verwies sie auf die Souveränität des De-facto-Staats und nannte die Durchführung eines Referendums eine inner-südossetische Angelegenheit. Im April 2016 aber wählte Präsident Putin gleichwohl die mehrdeutige Formulierung, dass Russland »nichts zurückhalten könne, mit Ausnahme der Interessen des südossetischen Volkes«. ¹²

Die Diskussionen über ein Referendum waren allerdings nur ein Aspekt in einem Wahlkampf, der zunehmend aggressiver geführt wurde. Wie schon die vormaligen Präsidentschaftswahlen 2011/12, die von einer politischen Krise überschattet waren, drohte auch Anfang 2017 die innenpolitische Situation zu eskalieren. Verschiedene Gruppierungen mit Verbindungen nach Moskau konkurrierten um politischen und finanziellen Einfluss in der Region. ¹³ Zusätzlich zu den Fehden der Elite breitete sich in der Bevölkerung wegen niedriger Gehälter, hoher Lebenshaltungskosten und grassierender Arbeitslosigkeit Frustration aus. ¹⁴ Prekär ist die Lage nicht zuletzt aufgrund von Reformen im militärischen Bereich, die eine Folge des Vertrags über Bündnis und Integration sind. Im Zuge der Teileingliederung südossetischer Truppen in russische Strukturen und einer damit einhergehenden weiteren Verschlankung der südossetischen Armee – bereits 2010 wurde ihr Personal halbiert – haben viele Soldaten ihre für lokale Verhältnisse vergleichsweise gut entlohnte Arbeit verloren. ¹⁵ Die Kombination eines verdrossenen Elektorats mit der Präsenz einer großen Anzahl von Waffen in der Region birgt Sprengkraft. ¹⁶ Das Referendum, das unterdessen auf die Zeit nach den Präsidentschaftswahlen verschoben worden war, fand im Spätfrühling 2017 dann doch statt. Eine Mehrheit der südossetischen Wahlberechtigten stimmte den vorgeschlagenen Verfassungsänderungen zu. Diese übertrugen dem »Staatsoberhaupt« die Vollmacht, sich an den Kreml mit der Bitte um Aufnahme Südossetiens in die Russische Föderation zu wenden. ¹⁷

12 »Otvety na voprosy žurnalistov bo itogam »Prjamoj linii« [Antworten auf Fragen von Journalisten beim Direkten »Draht«], *Kremlin.ru* (online), 14.4.2016, <<http://kremlin.ru/events/president/news/51718>> (Zugriff am 12.7.2016).

13 Zur Situation 2011 und 2012 vgl. Alexander Skakov, »The Political Scene in South Ossetia: The 2011–2012 Presidential Elections and What Became of Them«, in: *Central Asia and the Caucasus*, 13 (2012) 4, S. 71–83.

14 Aleksandr Skakov, »Južnaja Osetija, 2014 god: navstreču novym ispytaniyam« [Südossetien, 2014. Vor neuen Herausforderungen], in: Moskovskij Gosudarstvennyj Institut Meždunarodnych Otnošenij (Moskauer Staatsinstitut für Internationale Beziehungen) (Hg.), *Ežegodnik IMI 2014. Aktual'nye problemy sovremennoj mirovoj politiki* [Aktuelle Probleme der gegenwärtigen Weltpolitik], Moskau 2014, S. 53–62.

15 Liz Fuller, »South Ossetia's Leaders at Odds over Military Accord with Russia«, *Radio Free Europe/Radio Liberty* (online), 5.3.2016; Anton Mardasov, »Južnaja Osetija vojdet v Rossiju čerez Genštab« [Südossetien tritt in Russland über den Generalstab ein], in: *Svobodnaja Pressa*, 22.2.2016.

16 Murat Gukemuchov, »Kak rešit' problemu nezakonnogo oružija?« [Wie ist das Problem der illegalen Waffen zu lösen?], *Echo Kavkaza* (online), 2.6.2016, <www.ekhokavkaza.com/a/27775437.html> (Zugriff am 1.7.2016).

17 Dar'ja Tsoj, »Južnaja Osetija prosit Rossiju prinjat' ee v kačestve novogo sub'ekta RF« [Südossetien bittet um die Aufnahme als neues Subjekt in die RF], in: *Izvestija*, 20.4.2016.

Russlands Interessen und Instrumente im Kaukasus

Anders als es die diskursive Einbettung bei den Gründungsfeierlichkeiten nahelegt, ist Moskaus Entscheidung darüber, ob es den Zusammenschluss Nord- und Südossetiens innerhalb der Russischen Föderation zulässt, nicht von Überlegungen geleitet, eine historische Mission vollenden oder historisches Unrecht kompensieren zu müssen. Vielmehr handelt es sich beim Vorgehen der russischen Führung um die situative Reaktion auf eine Reihe von Herausforderungen, denen sie sich in den letzten Monaten im Kaukasus gegenübergesehen hat.

Nach einem Rückgang in den letzten Jahren häufen sich Anfang 2017 Berichte über einen erneuten Anstieg mutmaßlich islamistisch motivierter Gewalttaten im Nordkaukasus. Nordossetien kommt derweil auch unter seinem neuen, seit 2016 amtierenden Gouverneur und trotz weiterer Zuwendungen aus Moskau sozioökonomisch nicht auf die Beine.¹⁸ Die offiziellen Indikatoren¹⁹ bleiben – ähnlich wie in mancher Nachbarrepublik – katastrophal, die gesamte Region ist nach wie vor von großen wirtschaftlichen Schwierigkeiten gekennzeichnet. Daran ändern auch die Entwicklungsprogramme wenig, die Moskau für den Nordkaukasus aufgelegt hat.²⁰ Für die russische Führung stellt das nicht nur ein lokal begrenztes Problem dar, hat sie doch das mehrheitlich christlich-orthodoxe Nordossetien lange Zeit als einen »Stabilitätsanker« im Nordkaukasus betrachtet.²¹

Darüber hinaus wird im russischen geopolitischen Diskurs dem gesamten Nordkaukasus eine Schlüsselrolle als Garant für die territoriale Inte-

18 »Sotsial'no-ekonomičeskaja i političeskaja situacija v RSO-Alanija« [Sozioökonomische und politische Situation in RSO-Alanien], in: *Pul's Osetii*, 6 (Februar 2016); Astemir Comaev, »Regiony-bankrotы mogut stat' real'nost'ju v RF« [Bankrott-Regionen können eine Realität in RF werden], *Echo Moskvy* (online), 12.11.2015, <<http://echo.msk.ru/blog/astemirsomaev/1657248-echo/>> (Zugriff am 29.4.2016); Valery Dzutsati, »Businessmen in North Ossetia Politically Resurgent as Moscow's Ability to Finance Republics Wanes«, in: *Eurasia Daily Monitor*, 13 (29.6.2016) 117.

19 Beispielsweise nahm Nordossetien 2014 im innerrussischen Vergleich beim regionalen BIP den 74. Platz ein; vgl. Federal'naja služba gosudarstvennoy statistiki, *Regiony Rossii. Sotsial'no-ekonomičeskie pokazateli 2015* [Russlands Regionen: Sozioökonomische Indikatoren 2015], Moskau 2015.

20 Zur (In-)Effektivität der Programme siehe Vladimir Kolosov et al., *Consequences of Economic and Social Transformation Policies in the North Caucasus*, Moskau: Institute of Geography RAS, März 2016. Kolosov und seine Mitautoren/innen thematisieren allerdings auch, dass offizielle Indikatoren nur bedingt die tatsächliche sozioökonomische Lage abzubilden vermögen.

21 Nordossetien selbst ist zwar weniger von einer Radikalisierung seiner muslimischen Bevölkerung betroffen als viele Nachbarrepubliken, von dieser Dynamik aber auch nicht völlig abgeschnitten. Zudem gibt es immer wieder Meldungen darüber, dass am Grenzübergang Werchni Lars/Kasbegi zwischen Nordossetien und Georgien mutmaßliche islamistische »Syrien-Reisende« aufgegriffen werden; »Ser'jozny prognoz: što ždjet Kavkaz posle smerti glavy Severnoj Osetii« [Seriöse Prognose: Was erwartet der Kaukasus nach dem Tod von Nordossetiens Gouverneur], in: *Iron Post*, 20.2.2016; Tornike Šarašenidze/Ivan Suchov, »Severnyj Kavkaz v kontekste rossijsko-gruzinskich otnošenij« [Der Nordkaukasus im Kontext russisch-georgischer Beziehungen], in: Kacha Gogolašvili (Hg.), *Rossija i Gruzija: v poiskach vychoda* [Russland und Georgien auf der Suche nach einem Ausweg], Moskau/Tbilisi 2011, 39, S. 25–53.

grität Russlands zugeschrieben.²² Die teils transnationalen Herausforderungen²³ im Kaukasus gemeinsam mit Georgien anzugehen, das seinerseits – das abtrünnige Abchasien nicht eingerechnet – an sechs der sieben nordkaukasischen Republiken grenzt, ist keine Option; die bilateralen politischen Beziehungen sind immer noch weitestgehend eingefroren. Moskau befürchtet, die politische Krise im Süden könne auf Nordossetien übergreifen und damit die Situation im Nordkaukasus insgesamt weiter destabilisieren. Die Eingliederung Südossetiens in die Russische Föderation soll die Lage beruhigen und möglichen Sezessionsbestrebungen in den eigenen nordkaukasischen Republiken vorbeugen. Gleichzeitig erhofft man sich von der Angliederung eine positive wirtschaftliche Dynamik – Südossetien ist mit Entvölkerungstendenzen konfrontiert und wird gemeinhin als nicht überlebensfähig bewertet, sofern es nicht massiv und kontinuierlich von außen wirtschaftlich und finanziell gestützt wird.²⁴ Von der Verschmelzung mit Nordossetien verspricht man sich eine »Win-win«-Situation.

Moskau hat seine Dominanz in den von Georgien abtrünnigen Landesteilen durchaus genutzt, um Einfluss auf die außenpolitisch anhaltend nach Westen orientierten Regierungen in Tbilisi zu nehmen. Die zunächst informelle Unterstützung der Sezessionsgebiete und die spätere enge bilaterale Zusammenarbeit mit den De-facto-Staaten nach deren Anerkennung 2008 war Moskaus wichtigstes Instrument, um Druck auf Tbilisi auszuüben.²⁵ Südossetien wird in Moskau aber auch – ähnlich wie Abchasien – als wichtig für die eigene Politik im Nordkaukasus erachtet. Die Eingliederung Südossetiens war nicht von langer Hand geplant und ist damit auch nicht Teil eines revanchistischen Masterplans der russischen Führung.²⁶ Diese Deutung wird auch dadurch gestützt, dass die gesellschaft-

²² V. A. Kolosov/A. B. Sebencev, »Severnyj Kavkaz v Rossijskom geopolitičeskom diskurse« [Der Nordkaukasus im russländischen geopolitischen Diskurs], in: *Polis. Političeskie issledovanija*, (2014) 2, S. 146–163.

²³ International Crisis Group, *The North Caucasus Insurgency and Syria: An Exported Jihad?*, Brüssel, März 2016 (Europe Report 238/2016); Giorgi Goguaдзе/Sergi Kapanadze, *Daesh and Challenges Facing Georgia*, Tbilisi: Georgia's Reforms Associates (GRASS), November 2015.

²⁴ Tracey German, »Russia and South Ossetia: Conferring Statehood or Creeping Annexation?«, in: *Southeast European and Black Sea Studies*, 16 (2016) 1, S. 155–167.

²⁵ Andrey Makarychev, *The Limits of Russian Soft Power in Georgia*, Washington, D.C.: George Washington University, Januar 2016 (PONARS Eurasia Policy Memo 412).

²⁶ Sabine Fischer, »Die russische Politik in den ungelösten Konflikten«, in: dies. (Hg.), *Nicht eingefroren! Die ungelösten Konflikte um Transnistrien, Abchasien, Südossetien und Berg-Karabach im Lichte der Krise um die Ukraine*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2016, S. 9–26 (SWP-Studie 13/2016). Gleichzeitig sollte aber nicht übersehen werden, dass die Implementierung des Vertrags über Bündnis und Integration zwischen Moskau und Tschinvali eine Eingliederung erleichtert hat. Das gilt außer für die oben schon genannten Bereiche Zoll, Verteidigung und innere Sicherheit zum Beispiel auch für eine schrittweise Angleichung der Gehälter »öffentlich« Beschäftigter in Südossetien an die Durchschnittsgehälter ihrer Pendanten im russischen Föderationskreis Nordkaukasus sowie für eine Angleichung der südossetischen Renten an die ebendort gezahlten Durchschnittsrenten. Zudem fallen für Personen, die sowohl die russische als auch die südossetische »Staatsbürgerschaft« besitzen, bestimmte

liche Zustimmung für das Vorhaben nur bedingt vorhanden ist – nicht nur im restlichen Russland,²⁷ sondern auch in Nordossetien, wo man der Vereinigungsrhetorik der politischen Elite zum Trotz keinesfalls nur positiv auf die ossetischen Landsleute im Süden blickt.²⁸

Handlungsempfehlungen

Vor dem März 2014 wurde die Eingliederung Südossetiens in die Russische Föderation in Analysen regelmäßig als äußerst unwahrscheinlich eingeschätzt. Die vorherrschende Begründung war, dass die internationale Gemeinschaft einen solchen Schritt doch als offensichtliche Annexion durch Russland bewerten würde. Mit der Eingliederung der Krim ist das Argument weggefallen, Moskau wolle einen solchen Präzedenzfall vermeiden. Der Fall der Krim zeigt auch, dass Deutschland und die EU in solch einem Szenario nur sehr beschränkte Einwirkungsmöglichkeiten haben. Umso wichtiger ist es daher, präventiv aktiv zu sein.²⁹ Die deutsche und die europäische Politik sollten sich bei der Bearbeitung der ungelösten Konflikte in Georgien kontinuierlich engagieren und zwar auch in jenen Phasen, in denen das Ausmaß manifester physischer Gewalt gering ist. Zudem ist in Anbetracht des hochpolitisierten Kontexts eine moderate Erwartungshaltung sinnvoll, die wiederum ein kluges Erwartungsmanagement voraussetzt. Realistisch ist vor allem eine »Politik der kleinen Schritte«. Es sollten insbesondere solche Maßnahmen unterstützt werden, die auf eine Ver-

Beschränkungen weg, die normalerweise bei doppelten Staatsbürgerschaften auf russischer Seite Anwendung finden.

27 2014 sprachen sich laut einer Umfrage des Meinungsforschungsinstituts Levada-Zentrum 24 Prozent der Befragten für den Eintritt Südossetiens in die Russische Föderation aus; demgegenüber sagten 51 Prozent, Südossetien solle ein unabhängiger Staat sein; »Rossijane o statuse Ab'chazii i Južnoj Osetii« [Russen zum Status Abchasiens und Südossetiens], *Levada* (online), 21.8.2015, <www.levada.ru/2014/08/21/rossiyane-o-status-abchazii-i-yuzhnoj-osetii/>. Eine Umfrage von VCIOM, eines anderen russischen Sozialforschungsinstituts, ergab, dass 2013 23 Prozent der Befragten russische Hilfen für Südossetien ablehnten, während vier Jahre zuvor, 2009, nur 6 Prozent dieser Meinung gewesen waren; »Press-vypusk No. 2367« (Pressemitteilung Nr. 2367), *VCIOM* (online), 8.8.2013, <<http://wciom.ru/index.php?id=236&uid=114342>> (Zugriff jeweils am 20.5.2016).

28 Osseten aus dem nördlichen und südlichen Kaukasus sind keine homogene Gruppe, sondern teilen sich auf in verschiedene Sub-Gruppierungen mit ethnischen und sprachlichen Besonderheiten. Mit Blick auf die Osseten aus dem Süden wird zudem deren jahrzehntelange Zugehörigkeit zu Georgien als Grund dafür genannt, dass die kulturellen Unterschiede zum Teil sehr tiefgreifend sind. Zu negativen Stereotypen gegenüber Südosseten in Nordossetien siehe A. U. Kačmazova, »Ethničeskije avtostereotypy južnych osetin v aspekte mežkul'turnoj kommunikatsii« [Ethnische Selbstbilder der Südosseten im Kontext zwischenkultureller Kommunikation], in: *Aktual'nye problemy gumanitarnych i estestvennych nauk*, 9 (September 2012); zur Heterogenität der Osseten Victor Shnirelman, »The Politics of a Name: Between Consolidation and Separation in the Northern Caucasus«, in: *Acto Slavonica Japonica*, 23 (2006), S. 37–73 (hier: 37–49; 71–72).

29 Eine komparative Perspektive auf die ungelösten Konflikte im postsowjetischen Raum und eine Diskussion möglicher Handlungsansätze für die deutsche und die europäische Politik liefert Sabine Fischer, »Schlussfolgerungen und Empfehlungen: Europäische Friedenspolitik in den ungelösten Konflikten«, in: dies. (Hg.), *Nicht eingefroren!* [wie Fn. 26], S. 89–103.

besserung der humanitären und sozioökonomischen Lage und auf Fortschritte bei der Freizügigkeit der lokalen Bevölkerung (Georgier/innen und Osseten/innen) zielen und allgemein der internationalen Isolierung des De-facto-Staats Südossetien entgegenwirken. Für den erstgenannten Bereich könnte das »Micro-economic Initiative Programme« des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK) als Beispiel dienen. Von 2009 bis 2013 wurde im Rahmen dieses Programms durch Vermittlung von Know-how und mit finanziellen Hilfen Unternehmertum auf der Mikroebene unterstützt.³⁰ Eine wichtige Rolle bei der Stabilisierung der Situation spielen auch die Genfer Internationalen Diskussionen, für deren Fortführung sich Berlin und Brüssel einsetzen sollten. Im Rahmen dieses Formats könnte auch darüber nachgedacht werden, von welchen Projekten Bewohner/innen des russischen Nordkavkasus, Südossetiens und Georgiens gemeinsam profitieren könnten.³¹ Wichtig ist, dass die Programme sorgfältig konzipiert sind und zur Vertrauensbildung beitragen. In der Vergangenheit haben sozioökonomische Hilfen, die für Südossetien bestimmt waren, die Konkurrenz zwischen Moskau und Tbilisi in der Region noch verstärkt.³² Russlands Dominanz ist, auch was Gelder für den Wiederaufbau und für die soziale und wirtschaftliche Entwicklung betrifft, nach der Anerkennung Südossetiens 2008 noch einmal erheblich größer geworden. Die daraus resultierende Asymmetrie sollte bei der Projektentwicklung reflektiert werden, ebenso wie (Eliten-)Korruption, die auch die Effizienz der von Russland finanzierten Maßnahmen beeinträchtigt. Jedes Engagement von deutscher und europäischer Seite sollte von drei Prämissen ausgehen: 1. Die georgische Regierung sollte ermutigt werden, an einer konstruktiven und aktiven Konfliktpolitik festzuhalten. 2. Sie sollte den Dialog mit Russland, wo dies möglich ist, fortführen. 3. Insbesondere die westlichen Akteure sollten sich bei ihren Handlungen in stärkerem Maße von der Erkenntnis leiten lassen, dass die Probleme, die den Nord- und Südkavkasus prägen, vielfach transnationalen Charakter haben.

30 Das IKRK hat eine Präsenz in Südossetien und beteiligt an anderen Projekten in der Region neben der südossetischen sowohl die georgische als auch die russische Seite. So gibt es seit 2010 einen »Koordinationsmechanismus zur Ermittlung des Schicksals von Vermissten aus dem Augustkrieg 2008«, in dessen Rahmen sich regelmäßig Vertretern/innen aus Südossetien, Georgien und Russland treffen.

31 Der Dynamik einer islamistischen Radikalisierung im Kaukasus durch Kooperation zwischen Tbilisi und Moskau entgegenzuwirken, könnte durchaus erfolgversprechend sein. In der Vergangenheit wurde das Problem des zunehmenden islamischen Extremismus aber eher genutzt, um sich gegenseitig zu beschuldigen, diese Entwicklung politisch begünstigt zu haben. Analysen und Sondierungspapiere, die gemeinsam von russischen und georgischen Experten erarbeitet werden (vgl. Fn. 21), könnten dazu beitragen, dass solche einseitigen Perspektiven aufgebrochen werden.

32 Giorgi Gogia, »Georgia-South Ossetia: A Prelude to War. Did Economic Assistance Strengthen Competing Spoilers in Georgian-South Ossetian Conflict?«, in: *Central Asia and the Caucasus*, (2009) 6, S. 32–41.

Russland nach den Duma-Wahlen: Reformorientierte Regierung und nationalistische Außenpolitik

Sabine Fischer / Margarete Klein

Bei den Duma-Wahlen im September 2016 hat sich wie erwartet die kremelnahe Partei »Einiges Russland« mit absoluter Mehrheit durchgesetzt. Wie in den drei Legislaturperioden zuvor sind auch in der sechsten Staatsduma nur die systemkonformen Oppositionsparteien vertreten. Die außersystemische liberale Opposition bleibt marginalisiert.

Nachdem die Wahlergebnisse im Sinne des Kremls gesichert sind, verkündet Präsident Wladimir Putin bei seiner jährlichen Ansprache vor der Föderalversammlung im Dezember 2016 die Regierungsumbildung, über die schon seit Ende 2015 immer wieder spekuliert wurde. Er beruft den Vorsitzenden des »Komitees für bürgerliche Initiativen« (KGI),¹ Alexej Kudrin, zum Premierminister. Kudrin hatte der Regierung von 2000 bis 2011 als Finanzminister angehört; damals galt er als einer der wichtigsten Vertreter der reformorientierten Technokraten/innen in der russischen Führung. Seine makroökonomische Stabilitätspolitik half, die negativen Folgen der internationalen Finanzkrise 2008/2009 für Russland abzufedern. Putin und Kudrin kennen sich seit ihrer gemeinsamen Zeit in der Sankt Petersburger Stadtverwaltung während der 1990er Jahre. Kudrin gilt als Vertrauter Putins und Konkurrent des bisherigen Premiers Dmitri Medwedew. Das 2012 von Kudrin gegründete KGI griff immer wieder mit regierungskritischen Positionen in die politische Debatte ein. Putin hatte Kudrin bereits im Frühjahr 2016 zum stellvertretenden Vorsitzenden des Rates für wirtschaftliche Fragen beim Präsidenten berufen und ihm die Leitung des Zentrums für Strategieentwicklung bei der Regierung übertragen. Nun wechselt Kudrin – mit Wirkung ab Januar 2017 – von diesen rein beratenden Funktionen an die Spitze der Exekutive.

Alexej Kudrins Ernennung zum Premier erfolgt vor dem Hintergrund der anhaltenden Krise, in der sich Russlands Wirtschaft wegen struktureller Schwächen, niedriger Rohstoffpreise und westlicher Sanktionen befindet. Nach Beginn der Krise um die Ukraine Anfang 2014 setzte die politische Führung auf konservativ-nationalistische Konzepte wie Importsubstitution oder Innovation durch Stärkung der Rüstungsindustrie. Mit der Berufung Kudrins scheint sie implizit einzugestehen, dass dieser Ansatz gescheitert ist. Der neue Premier beginnt umgehend, die wirtschafts- und finanzpolitischen Schlüsselpositionen in der Regierung mit Anhängern/innen seines moderaten Reformkurses zu besetzen.

¹ Komitet graždanskich iniciativ [Komitee für bürgerliche Initiativen], <www.komitetgi.ru> (Zugriff am 1.5.2016).

In den ersten Monaten nach der Wahl setzt die Regierung in der Innen- und Wirtschaftspolitik neue Akzente. Sie kündigt tiefgreifende Reformschritte an, darunter die Liberalisierung, Entstaatlichung und Diversifizierung der russischen Wirtschaft. Begriffe wie Rechtsstaatlichkeit und Zivilgesellschaft kehren in den offiziellen Regierungsdiskurs zurück. Die Technokraten/innen senden vorsichtige Signale der Öffnung an die EU und deren Mitgliedstaaten. So schlagen die zuständigen russischen Ministerien der EU-Delegation in Moskau vor, die wirtschafts- und handelspolitischen Dialoge und Arbeitsgruppen wiederzubeleben, die 2014 in Reaktion auf die Annexion der Krim eingefroren wurden. Einzelne Regierungsvertreter/innen lassen in den Medien anklingen, dass eine unilaterale Lockerung der russischen Sanktionen gegen die EU möglich sei. Damit setzen sich Kudrin und seine Gefolgschaft von dem nationalistischen, antiwestlichen Diskurs ab, der die russische Innen- und Außenpolitik seit 2014 bestimmte.

Zugleich verhärtet sich die russische Außenpolitik ab Anfang 2017 weiter. Konservative und nationalistische Akteure verschärfen ihre Rhetorik gegenüber Russlands Nachbarschaft. Im Verhältnis zu einzelnen postsowjetischen Staaten, vor allem der Ukraine und Georgien, wachsen die Spannungen.² Außerdem forciert der Kreml die militärischen Gegenmaßnahmen, die er als Antwort auf den Warschauer Nato-Gipfel von Juli 2016 eingeleitet hat. Moskau reagiert damit auch auf die Haltung der neuen US-Präsidentin Hillary Clinton, die russlandkritischer als ihr Amtsvorgänger ist. Im Februar 2017 bekräftigt Verteidigungsminister Sergei Schoigu die russische Forderung, das Atlantische Bündnis solle auf die dritte Phase seines Raketenabwehrsystems verzichten. Erstmals verbindet Schoigu dies mit der Drohung, Moskau werde andernfalls bis 2018 aus dem INF-Vertrag aussteigen.³ Vor der französischen Präsidentschaftswahl im April und der Bundestagswahl im September 2017 verschärft Russland überdies seine Desinformationskampagnen in Frankreich und Deutschland, um die innere Entwicklung in diesen beiden wichtigen EU-Staaten zu beeinflussen.⁴

Nach fünf Jahren russischer Außenpolitik, die eindeutig nationalistisch und antiwestlich ausgerichtet war, sehen sich Deutschland und die EU also plötzlich mit widersprüchlichen Signalen aus Moskau konfrontiert. Einerseits strebt ein Teil der russischen Regierung danach, Spannungen im bilateralen Verhältnis abzubauen und Möglichkeiten der Kooperation im Bereich wirtschaftlicher Reformen auszuloten. Andererseits bleibt es bei dem hegemonialen Handeln im postsowjetischen Raum und dem konfrontativen Kurs gegenüber dem Westen in der Außen- und Sicherheitspolitik.

Deutungen

Die Verfassung der Russischen Föderation verortet die außenpolitische Prärogative ausschließlich beim Präsidenten. Der Regierungschef ist auf die

² Vgl. hierzu den Beitrag von Franziska Smolnik in dieser Sammelstudie, S. 71ff.

³ Vgl. den Beitrag von Oliver Meier in dieser Sammelstudie, S. 52ff.

⁴ Vgl. in dieser Sammelstudie die Beiträge von Liana Fix und Ronja Kempin, S. 15ff, und von Susan Stewart, S. 20ff.

Innen- und Wirtschaftspolitik beschränkt; generell hat er im Rahmen des russischen Hyperpräsidentialismus dem Staatschef gegenüber eine sehr schwache Position. Laut Verfassung beruft auch nicht der Premierminister, sondern der Präsident die Spitzen der sogenannten Machtministerien – das sind die Ressorts Äußeres, Inneres und Verteidigung – sowie der Sicherheitsdienste. An der personellen Besetzung dieser Schlüsselämter hat sich mit dem Regierungswechsel nichts geändert. Den Technokraten/innen um Kudrin fehlen somit im institutionellen Gefüge des außenpolitischen Entscheidungsprozesses die entscheidenden Machtmittel.

Die Verflechtung von Innen- und Außenpolitik hat in Russland während der vergangenen Jahre stetig zugenommen. Es ist deshalb anzunehmen, dass die Ursachen für die ambivalenten Signale, die Deutschland und die EU nach der Regierungsumbildung erreichen, ebenfalls auf innenpolitischer Ebene liegen. Zwei Deutungen sind möglich:

Fortführung der strategischen Ambivalenz. Demnach besteht zwischen den sogenannten Silowiki – politisch einflussreichen Akteuren aus den Sicherheitsorganen – und den reformorientierten Technokraten/innen ein Elitenkonsens: Moskau müsse aus der Isolation vom Westen ausbrechen, um die Folgen der Wirtschaftskrise abfangen und so die Legitimität und Stabilität des politischen Systems sichern zu können. Dabei dürften aber die zuvor definierten geopolitischen Positionen nicht aufgegeben werden. Aus dieser Zielvorgabe ergibt sich eine Art Arbeitsteilung. Der technokratische Teil der Regierung ist dafür zuständig, die wirtschaftliche Kooperation mit dem Westen zu fördern. Gleichzeitig halten die Machtministerien an den harten außen- und sicherheitspolitischen Positionen fest. Beide Seiten kommen sich nicht ins Gehege – die Einsetzung einer »reformorientierten« Regierung ist lediglich Mittel zum Zweck, um die geeinte Haltung des Westens in der Sanktionsfrage aufzuweichen.

Für diese Deutung könnte sprechen, dass auch viele im Westen als liberal wahrgenommene Technokraten/innen die Überzeugung teilen, Russland müsse Hegemonialmacht im postsowjetischen Raum und Großmacht auf internationaler Bühne sein. Diese Akteure unterscheiden sich von den Silowiki lediglich in der Wahl der Mittel. Während Letztere auf harte Machtpolitik setzen, stehen für Erstere wirtschaftliche Entwicklung und Konkurrenzfähigkeit im Vordergrund. Kam es in der Vergangenheit zum Konfliktfall, etwa mit dem russisch-georgischen Krieg 2008 oder der Krim-Annexion 2014, haben die Technokraten/innen stets die Politik des Kremls mitgetragen. Dies gilt auch für Kudrin. Darüber hinaus waren sie in den vergangenen 15 Jahren mehr am eigenen politischen Überleben interessiert als an der Durchsetzung politischer Alternativen. Die umfassende Marginalisierung und Unterdrückung der nichtsystemischen liberalen Opposition – bis hin zu politischen Morden – hat die Anreize, von diesem Kurs abzuweichen, nach 2011/12 drastisch schrumpfen lassen. Daher werden die Technokraten/innen der Konfrontation mit den Silowiki nicht etwa nur aus dem Weg gehen; sie streben sie gar nicht an.

Elitenkonflikt. Nach dieser Deutung vertreten die Technokraten/innen außenpolitisch tatsächlich eine grundsätzlich andere Position als die Silowiki. Angesichts des Verfalls der internationalen Rohstoffpreise und der schrumpfenden Währungsreserven des Staates sind sie überzeugt, dass Russland auf eine substantielle Zusammenarbeit mit dem Westen angewiesen ist, um die strukturellen Defizite seines ökonomischen Systems und damit die Wirtschaftskrise zu überwinden. Obwohl die Technokraten/innen an ihrer Vorstellung von Russland als Groß- und Vormacht in Eurasien festhalten, wollen sie einen grundlegenden Umbau im Inneren und eine Öffnung nach Westen. Sie halten es daher für einen schweren Fehler, weitere Störungen in den Beziehungen mit der EU und den USA zu riskieren. Die Silowiki aber beharren auf ihren harten antiwestlichen Positionen; mit nationalistischer Propaganda mobilisieren sie die Unterstützung der konservativen Bevölkerungsmehrheit, nicht zuletzt weil sie sich durch das Erstarken der reformorientierten Kräfte bedroht sehen. Die Technokraten/innen wiederum versuchen, die eigene – bislang schwache – Position im außenpolitischen Entscheidungsprozess durch Kontakte mit westlichen Akteuren zu stärken.

Für diese Deutung könnte sprechen, dass Russlands anhaltende Wirtschaftskrise die Kernthemen der Technokraten/innen in den Vordergrund rücken lässt. Das politische System gerät zunehmend unter Druck, weil seine Output-Legitimität in der Bevölkerung angesichts nachlassender Wirtschaftsleistung nicht mehr gewährleistet ist. In dieser Situation könnten die Technokraten/innen beschließen, sich von ihrer bisherigen systemkonformen Haltung zu lösen. Ein Jahr vor den Präsidentschaftswahlen im März 2018 wird außerdem das innenpolitische Umfeld fluider, was den Anreiz zu klarerer Positionierung steigern könnte.

Denkbar wäre auch – als Kombination der zwei Deutungen –, dass sich **aus einer ursprünglichen Arbeitsteilung zwischen den beiden Gruppierungen ein Elitenkonflikt entwickelt**, weil die beiderseitigen Interessen auf Dauer nicht zu vereinbaren sind.

Implikationen und Handlungsoptionen für Deutschland und die EU

Aus deutscher und europäischer Perspektive wäre es wünschenswert, mit der russischen Führung wieder in einen offenen Dialog zu treten, der Kooperationsmöglichkeiten in der Außen- und Sicherheitspolitik ebenso wie wirtschaftliche und politische Reformen behandelt. Allerdings haben Russlands autoritäre Regierungsführung und die Krise in den Beziehungen seit 2014 das Vertrauen zum Kreml in Berlin und Brüssel stark beschädigt.

Erweist sich die erste Deutung als richtig – wonach in Moskau bloß ein Spiel mit verteilten Rollen stattfindet –, sehen sich Deutschland und die EU einer gezielten Instrumentalisierung strategischer Ambivalenz ausgesetzt. Wie ernst die russische Reformrhetorik gemeint ist, lässt sich mit spezifischen Kooperationsangeboten im wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bereich testen. Die prinzipielle Haltung der Europäer in der Sank-

tionsfrage und bei anderen strittigen Themen darf jedoch nicht aufgeweicht werden.

Sollte die zweite Deutung richtig sein – dass hinter den widersprüchlichen Signalen der russischen Führung ein Elitenkonflikt steckt –, wären die Einflussmöglichkeiten Deutschlands und der EU begrenzt. Auch besteht dann das Risiko, die Situation der reformorientierten Technokraten/innen entgegen eigener Absicht zu erschweren oder Konflikte anzuheizen. Eine westliche Politik etwa, die sich als klare Positionierung zugunsten der Reformen/innen verstehen lässt, könnte deren Gegnern den Vorwand liefern, sie als »nationale Verräter/innen« zu diskreditieren. Andererseits droht es die Reformen/innen weiter zu schwächen, wenn Zeichen der Kooperationsbereitschaft ausbleiben.

Für Berlin und Brüssel besteht die größte Herausforderung jedoch darin, herauszufinden, welche der Deutungen tatsächlich zutrifft. Die Intransparenz des politischen Systems in Russland erlaubt nur wenig belastbare Aussagen über interne Prozesse. Deutschland und die EU sollten darum sehr vorsichtig agieren und genau beobachten, ob es in der russischen Elite zu Machtverschiebungen oder Konflikten kommt. Ein mögliches Anzeichen dafür wäre die zunehmende Instrumentalisierung von Rechtsorganen, etwa durch willkürliche Verhaftungen und Untersuchungen oder politisch motivierte Gerichtsverfahren. Gleiches gilt für verschärfte Konflikte über die Ausgestaltung des Staatshaushalts oder für Auseinandersetzungen zwischen Unternehmen, die mit bestimmten Elitegruppen verflochten sind.

Deutschland und die EU sähen sich in jedem Fall vor einem Dilemma. Reagiert sie zu hart, läuft sie Gefahr, den Trägern einer möglichen Öffnung entgegenzuwirken und damit die Öffnung selbst zu unterminieren. Lässt sie sich aber durch Moskaus ambivalente Signale auseinanderdividieren, verliert sie ihre innere Kohärenz und damit die Grundlage für ein entschlossenes Auftreten gegenüber Russland.

Anhang

Abkürzungen

AfD	Alternative für Deutschland
CRRC	Caucasus Research Resource Center
CTBT	Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty
DGAP	Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (Berlin)
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst
EU	Europäische Union
FN	Front National (Frankreich)
G7	Group of Seven (Gruppe der Sieben)
GAC	Governmental Advisory Council (der ICANN, siehe dort)
GD	Georgian Dream – Democratic Georgia
HTTP	Hypertext Transfer Protocol
IANA	Internet Assigned Numbers Authority
ICANN	Internet Corporation for Assigned Names and Numbers
IETF	Internet Engineering Task Force
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
INF	Intermediate Range Nuclear Forces
IS	»Islamischer Staat«
ISAC	International and Security Affairs Centre (Belgrad)
ITU	International Telecommunication Union
KGI	Komitet graždanskich iniciativ (Komitee für bürgerliche Initiativen; Russische Föderation)
KSE	(Verhandlungen über) Konventionelle Streitkräfte in Europa
LNG	Liquefied Natural Gas
LR	Les Républicains (Frankreich)
LSRO	Long-Range Stand-off Weapon
MENA	Middle East and North Africa
Nato	North Atlantic Treaty Organization
NDI	National Democratic Institute (Georgien)
NGO	Non-Governmental Organization
NSPM	Nova Srpska Politička Misao (New Serbian Political Thought)
NVV	Nichtverbreitungsvertrag (Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen)
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PONARS	Program on New Approaches to Russian Security (Center for Strategic and International Studies; Washington, D.C.)
PS	Parti Socialiste (Frankreich)
START	Strategic Arms Reduction Talks
TASS	Telegrafnoe Agenstvo Sovetskogo Sojuza (Telegraphenagentur der Sowjetunion)
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
UN	United Nations
UNM	United National Movement (Georgien)
VCIOM	Vserossiiskij centr izučenija obščestvennogo mnenija (Allrussisches Zentrum zur Erforschung der öffentlichen Meinung)
VN	Vereinte Nationen
VPN	Virtual Private Network

Die Autorinnen und Autoren

Dr. Lars Brozus ist Wissenschaftler in der Forschungsgruppe Amerika

Dr. Marcel Dickow ist Leiter der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik

Dr. Sabine Fischer ist Leiterin der Forschungsgruppe Osteuropa und Eurasien

Liana Fix ist Stipendiatin in der Forschungsgruppe Osteuropa und Eurasien

Dr. Ronja Kempin ist Senior Fellow in der Forschungsgruppe EU/Europa

Dr. Margarete Klein ist stellvertretende Leiterin der Forschungsgruppe Osteuropa und Eurasien

Dr. Oliver Meier ist stellvertretender Leiter der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik

Dr. Dušan Reljić ist Leiter des Brüsseler Büros der SWP

Dr. Alexandra Sakaki ist Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe Asien

Dr. Sebastian Schiek ist Wissenschaftler in der Forschungsgruppe Osteuropa und Eurasien

Franziska Smolnik ist Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe Osteuropa und Eurasien

Dr. Susan Stewart ist Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe Osteuropa und Eurasien

Azadeh Zamirirad ist Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe Naher/Mittlerer Osten und Afrika

Dr. Kirsten Westphal ist Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe Globale Fragen

Lektürehinweise

Sabine Fischer (Hg.)

Nicht eingefroren!

**Die ungelösten Konflikte um Transnistrien, Abchasien,
Südossetien und Berg-Karabach im Lichte der Krise um die Ukraine**
SWP-Studie 13/2016, Juli 2016

Lars Brozus (Hg.)

Unerwartet, überraschend, ungeplant.

Zugespitzte Situationen in der internationalen Politik

Foresight-Beiträge 2015

SWP-Studie 20/2015, November 2015

Margarete Klein / Kirsten Westphal

Russlands Wende nach China

SWP-Aktuell 78/2015, September 2015